

UNIVERSIDADE DE LISBOA



TÍTULO DA TESE

Segurança Privada
(Ultrapassando Fronteiras)

NOME DA CANDIDATA

Ana Cristina de Carvalho da Fonseca Santos

PROFESSORA ORIENTADORA

Professora Doutora Maria Luísa Duarte

**MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO**

Direito Administrativo

ANO
2013

*«Most fundamentally, regulation exists because in its absence, as historical record demonstrates, the result is the wide scale production of death, injury and illness, destruction and despoliation, not to mention systematic cheating, lying and stealing».*¹

Steve Tombs

*«One thing is beyond doubt. The intrusion of private security forces into the fabric of our modern society can no longer be ignored, and the consequences of this intrusion must no longer be swept under the carpet. Whether we like it or not, the reality of the situation is that the private sector occupies an increasing role in crime prevention. This must be recognized by the authorities, and they should act accordingly».*²

Hilary Draper

¹ Tombs, Steve, *«Understanding Regulation?»*, Social and Legal Studies, London, 2002, SAGE Publications, p. 115.

² Draper, Hilary, *«Private Police»*, Harmondsworth, 1978, Penguin Books, p. 167.

RESUMO

O Estado é a entidade por excelência a quem compete a tarefa de garantir a segurança dos cidadãos. Tarefa que se tornou demasiado complexa para continuar a ser uma incumbência exclusiva do Estado, numa sociedade de risco, onde recrudesce o sentimento de insegurança dos cidadãos e o conceito de segurança se vai estendendo a novas áreas, com um conjunto de actores não estatais que disputam o monopólio da segurança.

É nesta nova realidade, onde a prossecução do bem público passa a compreender também actividades desenvolvidas pelos particulares, que surge o fenómeno da indústria da segurança privada. Fenómeno universal interpela os governos a assegurar um enquadramento legislativo e regulamentar adequado à realidade do sector. Enquadramento que necessita ser rigoroso e preciso, por forma a afastar o livre arbítrio e as zonas cinzentas que possam fazer perigar os direitos dos cidadãos.

A presente dissertação tem por objectivo reflectir sobre a problemática da privatização das funções de polícia e o papel desempenhado pela indústria de segurança privada, no contexto da ‘segurança’ quer nacional, quer dos estados membros da União Europeia. Partindo do desenvolvimento da concepção de segurança, da análise da mesma numa perspectiva pluridimensional passando pela ‘privatização administrativa’ da função policial e pelo papel do Estado enquanto licenciador, fiscalizador e sancionador de uma actividade desenvolvida por particulares, no que tem de subsidiário e complementar da segurança pública a que acrescentamos o estudo comparado sobre o sector na União Europeia, tentamos identificar denominadores comuns, razões e objectivos para a harmonização da regulação da indústria de segurança privada, como forma de controlo de um sector de actividade onde confluem interesses públicos, institucionais e de grupos de interesse.

Palavras-chave: Portugal - polícia – segurança - segurança interna – segurança privada - União Europeia

ABSTRACT

The state is the institution par excellence responsible for the task of ensuring the safety of citizens. Task that has become too complex to remain a sole responsibility of the State, in a risk society, which intensifies the feeling of insecurity among citizens, reason why the safety concept need to be extended to new areas, with a set of non-state actors which are fighting for the monopoly on security.

It is in this new reality, where the pursuit of public interest happens also to be developed by private operators, that arises the phenomenon of the private security industry. Universal phenomenon, it challenges governments to ensure a legislative and regulatory framework adapted to the reality of the sector. A framework, that needs to be rigorous and precise, to sweep aside free will and the grey areas that might endanger the rights of citizens.

This dissertation aims to reflect on the issue of privatization of police functions and the role of the private security industry in the larger context of 'security' both at national and European level. Beginning on the concept of security, from a multidimensional point of view, through the 'administrative privatization' of the police function and the role of the state to license, supervise and sanction of an activity carried out by private operators, in what it has of subsidiary and complementary of public security, adding a comparative study on the sector in the European Union, we try to identify common denominators, reasons and objectives for the harmonization of the regulation of the private security industry as a way to control a sector where public and institutional interests as well as group interests all converge.

Keywords: Portugal - Police - Security - Homeland Security - Private Security - EU

ACRÓNIMOS e ABREVIATURAS utilizados

ASP- Actividade de Segurança Privada

CE – Comunidade Europeia

cf. – confira

cit. – citação

CRP- Constituição da República Portuguesa

CoESS/UNI-Europa – Confederação Europeia de Serviços de Segurança

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

IGAI – Inspeção-Geral da Administração Interna

RJEASP – Regime Jurídico do Exercício da Actividade de Segurança Privada regulado pelo Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro, pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de Dezembro

MAI – Ministério da Administração Interna

ob. – obra

obs. - observação

p. – página

pp. – páginas

RASP- Relatório Anual de Segurança Privada

ss. – e seguintes

SSI – Sistema de Segurança Interna

TCE – Tratado da Comunidade Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

vd. – vide (veja)

vs. – em oposição a/ em contraste com

METODOLOGIA

O presente texto, reformulado, corresponde ao da dissertação de Mestrado apresentada em Outubro de 2010, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Tendo em conta o lapso de tempo decorrido foram actualizadas referências legislativas e bibliográficas, bem como os endereços dos sítios da internet mencionados. Foram igualmente introduzidas correcções relativas a gralhas e imprecisões, bem como oportunas sugestões feitas pela professora orientadora, cujo contributo traduzido em sábias sugestões não posso deixar de salientar. O presente trabalho não foi de fácil concretização atenta a falta de referências bibliográficas sobre o tema que levaram a autora a hesitar sobre o objecto de estudo que pretendia desenvolver e que encontrava justificação nas funções que à data [2010] desempenhava no Ministério da Administração Interna.

O objectivo é tão só o de forma simples e de fácil entendimento apresentar uma dimensão até aqui pouco explorada que proporcione a compreensão, quer a especialistas, quer a leigos na matéria, do papel do Estado e da sua relação com a complexa esfera da segurança privada e da necessidade de harmonização da regulação deste sector a nível comunitário.

Estudar o fenómeno da segurança privada, a sua relação com a segurança pública, o próprio desenvolvimento da concepção de segurança no que tem de pluridimensional, a evolução legislativa na matéria, quer a nível nacional, quer comunitário, até por via da incipiente harmonização a nível comunitário requereu uma investigação criteriosa, empresa árdua atenta a falta de referências bibliográficas.

Em Portugal não tem sido pródigo o debate sobre a actividade de segurança privada, sobre as suas funções e competências, fundamento jurídico e actividade, e sobre a projecção da sua influência no sentimento de segurança da comunidade mormente das entidades que a ela se dedicam.

Analisaram-se assim, as obras científicas disponíveis, onde se verte a base da política de segurança, quer externa quer interna, e, dentro desta, a de segurança privada. O recurso às fontes oficiais e aos relatórios anuais de segurança privada nacionais, permitiu a análise do quadro jurídico, que esteia o sistema de segurança

interna e da segurança privada.³ No âmbito comunitário, o acesso a elementos estatísticos, nomeadamente, dados do CoEss, bem como a outras fontes e documentos de domínio público, disponíveis em fontes abertas de informação, Intranet e Internet, foram de extrema utilidade.⁴

As citações inseridas no decurso do texto são efectuadas, ou *ipsisverbis*, na linguagem da edição da obra usada, ou em alguns casos, traduzidas pela autora para português com a referência '*tradução nossa*'.

Sendo o conhecimento conjectural e progredindo por ensaio e erro, espera-se que a presente dissertação possa constituir um trabalho inovador relativamente ao seu objecto, dada a escassa produção literária sobre a matéria e que possa contribuir também para motivar futuras monografias.

³Cf. Relatórios de Segurança Privada, anos de 2005 a 2011, <http://segurancaprivada.mai-gov.info>

⁴ Cf. CoEss, Confederation of European Security Services, fundada em 1989 por iniciativa de várias associações nacionais de segurança privada dos Estados-membros, tem por missão ser a única organização europeia a representar os Estados-membros da EU, bem como países europeus não membros e todos os ramos da indústria através das respectivas associações nacionais, <http://www.coess.org>

INTRODUÇÃO

Em Portugal não se verificou até ao momento actual, grande discussão em torno da indústria de segurança privada.

Trata-se de uma actividade com carácter subsidiário e complementar relativamente à actividade das forças e serviços integrados nos sistemas de segurança pública e de protecção civil dos Estados, cuja evolução tem sido rápida e sustentada.

Portugal, como Estado-membro da União Europeia, está subordinado e reconhece na sua Constituição, a liberdade de circulação nas suas diversas vertentes – liberdade de estabelecimento, de circulação de mercadorias, de prestação de serviços e de circulação de capitais. Ora, devido a esta liberdade surgiram no país diversas empresas no domínio da segurança privada oriundas de Estados-membros da UE.

Sendo que, a nível da União este sector está particularmente necessitado de regulamentação e de harmonização, conforme o demonstra a análise que aqui se apresenta dos factores que desencadeiam a necessidade de regulação, a qual possui uma lógica geral, uma vez que alguns factores são universais, dominantes, independentemente do seu contexto histórico, político, jurídico ou ambiente cultural, mesmo quando a sua regulamentação é diversificada, e a sua execução prática varia consideravelmente de Estado-membro para Estado-membro.⁵

As transformações sociais que se têm testemunhado, fruto de fenómenos como a globalização, os acontecimentos perturbadores da ordem, como o ataque terrorista às torres Gémeas do World Trade Center, em Nova Iorque, perpetrado em 11 de Setembro de 2001, marcam o começo de uma nova era no âmbito das políticas de segurança e defesa do mundo ocidental, e da UE em geral, bem como dos Estados, em especial.

⁵ O próprio Conselho da Europa recomendou que os Estados-membros “...enact, revise and if necessary, complete regulations governing initial authorisation, periodical licensing and regular inspection, by public authorities at the appropriate level, of security companies, or encourage the profession to adopt its own regulations”, in www.coe.int

O excesso de informação, a incapacidade de se efectuar uma selecção e análise adequadas e, na maioria dos casos, a desarticulação entre os sectores de pesquisa e de análise e um sem número de agências e serviços, locais, estatais e federais, por vezes em sobreposição, são apontados como o fio condutor de uma fragmentação estanque da recolha, análise, tratamento e difusão de informações, que se revelou incapaz de prevenir um ataque de tal dimensão à segurança de um Estado.

Ataques terroristas posteriores, como os que ocorreram em Madrid e em Londres, conduziram a um abandono da dicotomia segurança e defesa.

Um novo quadro de ameaças passou a colocar-se às sociedades contemporâneas, em que «o presente é complexo e o futuro radicalmente incerto».⁶

É numa perspectiva unívoca de segurança e defesa, enquanto integrados na UE que tentaremos abordar o papel da segurança privada.

É um dado adquirido que a segurança a par do progresso, do bem-estar e da justiça social é um dos interesses nacionais prosseguidos por qualquer Estado, direito de todos os cidadãos e dever fundamental do Estado. Condição necessária para o livre exercício dos direitos fundamentais, é um «*parâmetro obrigatório de avaliação da qualidade de vida democrática*».⁷

Sendo a segurança um valor fundamental «*cuja garantia o Estado democrático deposita nas mãos da polícia*», a tarefa de garantir a paz pública tornou-se demasiado abrangente e complexa, para ser prosseguida apenas pelo aparelho estadual.⁸

A segurança corresponde a um domínio privilegiado do contrato social e da soberania estatal que assenta na renúncia ao exercício da força privada, e constitui,

⁶ Adriano Moreira, «*Insegurança sem Fronteiras: o Martírio dos Inocentes*», Terrorismo, coordenação de Adriano Moreira, Coimbra, Livraria Almedina, 2004, p.131.

⁷ Rui Pereira, alocução proferida na abertura da Conferência «*Liberdade e Segurança*», na qualidade de Ministro da Administração Interna, realizada em 11 de Maio de 2009, na cidade de Lisboa. Texto disponível em: <http://www.mai.gov.pt>

⁸ Pedro José Lopes Clemente, «*A Polícia em Portugal*», Cadernos INA, N.º 26, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 2006, p.51.

simultaneamente, o primeiro pressuposto do exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, como o direito à vida, à integridade física e moral ou à liberdade.

A segurança não se obtém, pela autoprotecção mas por como refere José Ferreira de Oliveira, por um poder externo ao próprio ser humano, o qual só poderá residir no Estado.⁹

Ora, atentos os actuais desafios, que colocam em dúvida a utilidade do Estado social, coloca-se a questão de saber se a garantia da segurança deverá caber apenas ao Estado, ou se também os particulares devem ser chamados a assumir parte desta responsabilidade.¹⁰

O Estado embora desempenhe um papel insubstituível na protecção e segurança de pessoas e bens, conta agora com um conjunto de outros actores, entre os quais a indústria da segurança privada, até porque, como refere Germano Marques da Silva, «*não se pode aumentar a polícia ad eterno*».¹¹

A privatização administrativa atingiu também a função policial e de prestação de serviços de segurança que antes pertença das forças de segurança, hoje se reparte por outras entidades.

Surge assim a indústria ou sector da segurança privada, o qual tem vindo a assumir um papel de relevo no panorama da segurança interna dos estados.

Mas o que hoje é um multifacetado e alargado negócio com especialidades e subespecialidades, empregando, as mais das vezes, mais agentes do que as forças de segurança pública e representando financeiramente um volume elevado do produto interno dos Estados, com projecção de contínuo crescimento, tem as suas raízes bem cravadas na origem das sociedades, quando o homem se deparou com a necessidade de proteger a sua vida e os seus bens.

É sobre as razões que levaram ao reconhecimento da segurança privada pelos estados, a forma como interage com as estruturas do sistema de segurança pública e as responsabilidades que incumbem ao próprio Estado na disciplina

⁹ José Ferreira de Oliveira, «*As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A Emergência do Policiamento de Proximidade*», Coimbra, Livraria Almedina, 2006, p. 53.

¹⁰ Jorge Bacelar Gouveia, «*Manual de Direito Constitucional*», Vol. I, Coimbra, Almedina, 2005, p. 224.

¹¹ Citado por João José Rodrigues Afonso, «*Limites à Privatização da Função Policial*», Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2006, p.2.

desta actividade, bem como na relação desta actividade com a segurança pública que nos vamos deter por forma a procurar perceber que lugar lhe está reservado na segurança interna, que tarefas lhe são permitidas, e quais os meios que tem ao seu dispor para cumprimento dessas tarefas.

Até que ponto a segurança do cidadão pode depender da esfera da indústria privada, gerida pela «*miragem do lucro*».¹²

A nível comunitário, o Tratado de Lisboa oferece novas oportunidades à UE neste campo, mas coloca, também, grandes desafios.

As empresas de segurança privada operam cada vez mais numa forma transfronteiriça, mas, ao mesmo tempo, a regulamentação do sector continua nacional e com diferenças significativas de país para país, originando problemas quanto à livre concorrência, liberdade de circulação de bens, serviços e pessoas, pedra de toque da existência da UE e certeza legal na forma como estas empresas desempenham a sua tarefa.

Hoje, requer-se uma perspectiva já não de cada Estado, *per si*, mas mais global, tornando-se necessário que, quer a legislação, quer as decisões políticas, se adaptem às novas exigências impostas por uma sociedade globalizada, o que coloca novos desafios à UE, não só na sua operacionalização prática mas também na protecção dos cidadãos europeus de quaisquer desvios e incertezas.

Atendendo a que diferenças significativas persistem na legislação e prática dos vários Estados-membros, quando já não existem barreiras legislativas a que as empresas de segurança privada prestem os seus serviços para lá das fronteiras nacionais ou a que profissionais da segurança privada procurem trabalho noutro Estado-membro, verifica-se existir ainda falta de harmonização quanto a aspectos básico-legais que devem regulamentar o sector, sendo extremamente difícil exercer controlo sobre a qualidade e profissionalismo, quer das empresas, quer dos profissionais que oferecem o serviço.

Num estudo de Direito Comparado, verificamos que os Estados-membros cuja legislação é mais restritiva são a Bélgica, Portugal, Espanha e o Luxemburgo,

¹² Pedro José Lopes Clemente, «O Paradigma da Polícia Privada», in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva, Coimbra, Livraria Almedina, 2004, p. 354.

onde se nota a vontade de delimitar áreas chave de responsabilidade com o aumento de fortes medidas de protecção do sector nacional da livre concorrência, permitindo o livre acesso à profissão apenas a nacionais do respectivo Estado-membro o que originou inclusive que aqueles estados tivessem sido condenados pelo Tribunal de Justiça Europeu.¹³

Depois, há Estados-membros com regulação menos restritiva, como a Grã-Bretanha e a Alemanha, cuja legislação é menos precisa e tende a deixar a regulação do sector, até certo ponto, a cargo do mercado.

Finalmente, temos Estados-membros com um nível de regulação médio, como a França, Itália e a Holanda, que possuem um quadro de regulação bem definido, mas que até agora colocaram pouco ênfase nas modalidades de implementação, produzindo com isso, divergências na aplicação.

A legislação específica do sector enfatiza o papel dos fornecedores de segurança privada como subsidiário da actividade das Forças de Segurança e do próprio Sistema Público de Segurança.

Não esquecendo que a mais-valia que o sector da segurança privada pode aportar à causa da segurança de pessoas e bens, nunca pode perder de vista aquele que deve ser o papel do Estado, devendo o inevitável crescimento do sector continuar marcado por um estatuto subsidiário e complementar, face à segurança pública, cabendo ao Estado a regulação e o controlo por forma a assegurar que o sector possa contribuir positivamente para a segurança interna e o bem-estar dos cidadãos, empreenderemos nas próximas páginas a tarefa de contribuir para uma melhor compreensão desta profissão emergente e do seu futuro, enquanto ingrediente essencial e necessário das sociedades modernas.

¹³Vd. Acórdãos do TJUE proferidos nos processos: C-114/97, C-355/89, C-283/99, C-171/02, C-189/03, C-514/03, C-465/05 e C-306/05.

PARTE I - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

1. SEGURANÇA vs. LIBERDADE

A segurança pode ser analisada de vários pontos de vista e através de diferentes métodos científicos, através dos quais, sucessivamente, será objecto de exame por parte da Ciência Política, do Direito, da História, da Filosofia, da Economia, da Sociologia, das Relações Internacionais e mesmo da Ciência da Administração.

É claro que conforme o ângulo de visão escolhido e o método adoptado, poderão aparecer-nos realidades diferentes ou, pelo menos, aspectos diferentes da mesma realidade.

Conceptualmente, o termo '*segurança*' conhece um uso tão diversificado que se torna difícil isolá-lo para lhe atribuir um significado inequívoco.

Como nos diz Manuel Guedes Valente «*O Conceito de segurança é um conceito poliédrico, podendo diferenciar-se ou enroupar mais que um quadro físico-intelectual conforme o fim e o domínio em que se desenvolve*». ¹⁴

Ouvem-se e lêem-se constantemente referências aos mais diferentes contextos e tipos de segurança: internacional, nacional, do Estado, pública, privada, militar, interna, social, industrial, pessoal, etc.

Com a globalização e as múltiplas interpelações da sociedade de risco e o recrudescer das pulsões de uma sociedade em crise, a segurança tornou-se uma necessidade do nosso quotidiano. ¹⁵

Num primeiro esforço de pesquisa começaremos por tentar enquadrar conceptualmente a segurança.

¹⁴ Manuel Guedes Monteiro Valente, «*Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia*», Estudos de Direito e Segurança, (Coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007, pp. 286 e 287.

¹⁵ Vd. Pedro José Lopes Clemente, «*Segurança: Pública e Privada – Fundamentos e Rumos*!», Revista Segurança e Defesa, n.º 18, Julho-Setembro 2011, pp. 46 e 47, «*A cidade junta e separa as pessoas...Reduzir as zonas de medo no espaço público é um desafio diário das forças de segurança, para que impere a liberdade cívica, para que cada pessoa partilhe, sem receio, a via pública, em vez de ficar refém de percepções erróneas de insegurança*».

As ciências sociais são unânimes em considerar que entre as necessidades dos seres humanos, no que se poderia chamar de escalonamento hierárquico, a necessidade de segurança, com afastamento de perigos e organização de medidas de modo a garantir a integridade pessoal, surge logo a seguir às necessidades fisiológicas do ser humano.

A palavra derivada do étimo latino *securitate*, define-se como o estado de tranquilidade resultante da ausência de perigo ou percepção de risco e constitui domínio de intervenção directa do Estado.

A preservação do indivíduo e da sua propriedade é uma das mais velhas actividades do homem registadas pela História.

Desde sempre o ser humano procurou utilizar o meio físico com vista a garantir a sua própria integridade física e a custódia dos seus pertences e em seguida ainda, organizar-se, tomando medidas de vária ordem de modo a conseguir uma certeza de libertação relativamente aos perigos que o cercavam.

Das formas privadas de justiça privada, do olho por olho, dente por dente, as sociedades evoluíram para formas superiores de organização da Justiça, incumbindo ao Estado a punição dos desvios sociais.

Sendo tema em que se reflecte com crescente intensidade a evolução do pensamento das sociedades democráticas, alterando o próprio modelo de Estado, ela foi inicialmente vista como tarefa do soberano ou direito constitucional, passando pelo direito à protecção indexada à demanda de bem-estar.

É clássico considerar que a existência do Estado se justifica para realizar três grandes fins: bem-estar, justiça e segurança.

Como refere o Professor Freitas do Amaral, na análise que faz da definição de Estado, resulta ser o Estado uma comunidade humana, cujos elementos essenciais são três – o povo, o território e o poder político, como também são três os fins do Estado – segurança, justiça e bem-estar.¹⁶

¹⁶ Diogo Freitas do Amaral, «*Estudos de Direito Público e Matérias Afins*», Volume I, Coimbra, Almedina, 2004, p. 17.

Fazendo uso das palavras deste Autor «*O primeiro fim do Estado é a segurança, entendida como defesa contra o inimigo externo, garantia da ordem pública e tranquilidade públicas internas e protecção contra as calamidades naturais. Como é evidente, se o Estado não é capaz sequer de assegurar o fim da segurança, não tem razão de existir: a primeira preocupação de qualquer organismo é sobreviver*». ¹⁷

Os três fins: segurança, justiça e bem-estar são cumulativos e implicam realização simultânea para que se cumpra cabalmente a razão de ser do Estado. ¹⁸

Não existindo na sociedade internacional qualquer organização capaz de preservar a ordem e fazer aplicar a lei com eficácia, cada Estado acaba por ter que se preocupar, em primeira instância, com a sua segurança, preservando a sua existência e defendendo os seus direitos e interesses.

Assim, passou a entender-se a segurança como um dos fins primordiais do Estado, com o desenvolvimento do Estado-nação a partir do séc. XVII. A partir do qual, foi-se dando cada vez mais relevância às questões da segurança colectiva, promovendo a sua organização nos domínios nacional e internacional, de que resultou o surgimento do Estado soberano como o principal actor da segurança global.

Hobbes, ao estabelecer uma relação entre, por um lado, o medo e o perigo, e por outro, o poder e a ordem, defendeu que a segurança do indivíduo passa pela transferência de poderes para um poder colectivo superior: o Estado Soberano.

O conceito de segurança centrava-se assim, inicialmente, no Estado, na segurança nacional. ¹⁹

O Estado, enquanto organização superior da sociedade num determinado território, tem como função primeira tornar possível a convivência pacífica dos

¹⁷ Diogo Freitas do Amaral, ob.cit., p. 30.

¹⁸ Para Diogo Freitas do Amaral «...a segurança sem a justiça e sem o bem-estar equivale ao totalitarismo; a justiça sem a segurança ou sem o bem-estar é impossível, não é justiça; a segurança e a justiça sem o bem-estar significam a imposição formal de uma ordem social baseada na desigualdade, necessariamente geradora de revolta, e por isso mesmo incapaz de garantir em permanência a justiça e a segurança», ob. cit., pp. 30 e 31.

¹⁹ Este era o legado da Revolução Francesa que via a segurança como uma condição do Estado e um bem essencialmente colectivo. Vide Ana Paula Brandão, «Dinâmicas transnacionais e securitizadoras: O efeito amplificador do 11/09», A luta contra o terrorismo transnacional, contributos para uma reflexão, ICPOL, Coimbra, Edições Almedina, 2011, pp. 12 e 13.

cidadãos e a garantia da segurança do grupo contra os perigos de perturbação da paz pública e da ordem democrática, reservando, para os órgãos legitimados pela comunidade nacional, o monopólio do emprego racional da força, em todas as circunstâncias.

A segurança é vista como um direito do cidadão e, paralelamente, é também um dever do Estado, a quem compete garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelo princípio do Estado de Direito Democrático.²⁰

Verifica-se a centralidade do Estado como actor privilegiado da função segurança, tanto a nível da segurança interna como a nível das relações internacionais, com o fim primordial de defender a soberania, a integridade territorial, os valores e os interesses que lhe dizem respeito.

Mas desde logo, a segurança enquanto necessidade colectiva indispensável à sobrevivência da comunidade política vai colidir com a liberdade individual.

Ora, na hierarquia dos direitos fundamentais a liberdade ocupa lugar cimeiro, *«o direito ao exercício da liberdade individual é uma exigência inseparável da dignidade humana»*.²¹

Seguindo o pensamento de Jean-Jacques Rosseau *«Renunciar à liberdade é renunciar ao que mais qualifica o homem, aos direitos da humanidade, aos próprios deveres. Para quem renúncia a tudo não há qualquer compensação. Tal renúncia é incompatível com a natureza do homem. Rouba às suas acções todo o sentido moral, quem retira do seu querer toda a liberdade»*.²²

Aos fins essenciais, permanentes e de carácter objectivo e universal, ²³ alguns Autores vão assim acrescentar a liberdade, *«O direito à segurança forma um par com o direito à liberdade – não há segurança dissociada da liberdade»*.²⁴

²⁰ Cf. artigo 9º, alínea b) da CRP.

²¹ Pedro José Lopes Clemente, *«A Polícia em Portugal - da Dimensão Política Contemporânea da Seguridade Pública»*, tese de Doutoramento em Ciências Sociais e na especialidade de Ciência Política, 1º Volume, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2000, p.75.

²² Jean-Jacques Rosseau, *“O Contrato Social”*, Livros que mudaram o Mundo, Editorial Presença, 2010, p.22.

²³ Ver no mesmo sentido Marcello Caetano, *«Manual de Ciência Política e Direito Constitucional»*, volume I, 6ª edição, Lisboa, 1972, p. 143.

²⁴ Pedro José Lopes Clemente, *«Segurança: Pública e Privada – Fundamentos e Rumos»*, ob. cit., pp. 46 e 47.

O Professor Freitas do Amaral considera que a garantia da liberdade não pode ser incluída nos fins do Estado, em virtude de existirem Estados que não o deixam de ser, não obstante não terem essa finalidade.

Realmente, contrariamente, ao que sucede com outros direitos fundamentais absolutamente inalienáveis, o direito à liberdade não é um direito absoluto, uma vez que a liberdade individual de cada um termina onde começa a do outro, podendo assim ser limitada, quando essa limitação tenha como objectivo garantir a segurança necessária ao exercício dos direitos do próprio indivíduo, inserido numa comunidade.

E ao Estado cabe em nome do bem colectivo limitar a liberdade individual em nome do bem colectivo, exigindo-se no entanto que essa limitação não ultrapasse determinados patamares. Uma vez que *«...o poder do Estado não deve interferir numa determinada esfera da liberdade individual, incumbindo-lhe garantir a maior liberdade possível de actuação individual»*.²⁵

Não obstante, é um facto que *à posteriori* surge a ligação liberdade-segurança expressa na Declaração Universal dos Direitos do Homem, *«todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal»*.²⁶

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia também reconhece esta relação de interdependência, *«Toda a pessoa tem direito à liberdade e à segurança»*.²⁷

Ora, no nosso ordenamento o legislador constitucional consagra o direito à segurança, a par do direito à liberdade e define com tarefa fundamental do Estado a garantia desses mesmos direitos.²⁸

²⁵ Reinhold Zippellius, *«Teoria Geral do Estado»*, 3ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997, p. 446.

²⁶ DUDH, artigo 3º, adoptada em 10-12-1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU).

²⁷ Cf. artigo 6º, Inspirada na DUDH, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, assinada a 7 de Dezembro de 2000 em Nice, enuncia um conjunto de direitos, liberdades e princípios reconhecidos a todos os cidadãos europeus e a todas as pessoas residentes no território da União.

²⁸ Cf. artigo 27º, n.º 1 da CRP, integrado no Título II (Direitos, Liberdades e Garantias), da Parte I, no qual sugestivamente o direito à liberdade e à segurança são contemplados como um único direito fundamental.

O direito à segurança segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira consubstancia-se na CRP através da «*garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões*». ²⁹

Garantir o justo equilíbrio entre a segurança e liberdade tem sido o grande desafio das sociedades democráticas, pois «*A Segurança é condição da liberdade como a liberdade é condição da democracia*». ³⁰

O desafio está em encontrar um ponto de equilíbrio, «a liberdade absoluta é um mito e a segurança total uma utopia». ³¹

2. SEGURANÇA EXTERNA vs. SEGURANÇA INTERNA

A segurança dos Estados divide-se em dois conceitos estanques que se baseiam essencialmente na natureza e origem das ameaças. Entende-se comumente, por segurança interna a que se ocupa das ameaças que susceptíveis de fazer perigar a segurança dos Estados e dos direitos fundamentais dos cidadão possuem uma origem interna e por segurança externa ou defesa nacional, aquela cujo objecto são as ameaças com origem no exterior.

Mas os dois conceitos não são conceitos isolados, eles estão numa relação de proximidade e interdependência que muitas vezes torna difícil a sua distinção, como aliás refere o Professor Adriano Moreira, «*cada vez mais a agressão interna tem origem no estímulo e apoios externos*». ³²

²⁹ J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, «*Constituição da República Portuguesa Anotada*», 3ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p.184.

³⁰ Nuno Severiano Teixeira, «*Contributos para a Política de Segurança Interna*», Edição do Ministério da Administração Interna, 2002, p.10.

³¹ Pedro José Lopes Clemente, «*A Polícia em Portugal*», ob.cit., p.24.

³² Adriano Moreira, «*Segurança e Defesa*», Nação e Defesa, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, n.º 45, Janeiro-Março, 1988, p.44.

No passado conceptualmente as duas realidades eram mais estanques,³³ sendo fácil descrever os pontos próximos e distantes de cada uma, ambas valências do Estado soberano, como refere José Fontes.

É um facto que, o próprio texto constitucional separa claramente as duas noções ao falar de segurança interna no artigo 272º da CRP, «*A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática*», cuja competência é atribuída às forças e serviços de segurança.³⁴

E, de segurança externa ou defesa nacional no artigo 273º da CRP, estando a competência atribuída às Forças Armadas.³⁵

Note-se inclusive que, o conceito de segurança interna em Portugal, quer na legislação, quer na jurisprudência, quer na doutrina, só foi acolhido no texto fundamental pela revisão operada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro.

Também a Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto - (Lei de Segurança Interna), nos dá como noção fundamental de segurança interna a acolhida pelo artigo 272º, n.º 1 da CRP, «*A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática*», numa projecção infra-constitucional.³⁶

³³ José Fontes, «*Externalização da Defesa e Segurança do Estado*», Revista de Segurança e Defesa, n.º 19, Outubro-Dezembro 2011, pp.28-32.

³⁴ Integrada no Título IX (sob a epígrafe Administração Pública).

³⁵ Consagrada em título autónomo – Título X da CRP, «*a defesa nacional tem por objectivos garantir no respeito de ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas*».

³⁶ Cf. artigo 1º, n.º 1 da Lei de Segurança Interna.

Promovida pelo poder político, a noção legal de segurança interna abrange conceitos tradicionais, designadamente, os de ordem pública, segurança pública, tranquilidade pública, segurança interior do Estado, prevenção da criminalidade e protecção das pessoas e na medida em que garante o cumprimento das leis e o respeito pelos direitos dos cidadãos no tocante à vida interna da sociedade, tem em vista a segurança nacional.³⁷

Por isso é que no n.º 3 do artigo 1º da Lei de Segurança Interna estão catalogados os objectivos essenciais e permanentes a prosseguir pelo Estado, em matéria de segurança interna:

- proteger a vida e a integridade das pessoas;
- garantir a paz pública;
- defender a ordem democrática.

No entanto o combate aos actuais fenómenos de criminalidade organizada e terrorismos transnacionais reclamam uma actuação concertada entre a segurança interna e externa do Estado, criando uma indefinição das fronteiras.

A partir da década de noventa do século passado verificou-se um alargamento da segurança, que ultrapassou as tradicionais fronteiras que dividiam a segurança interna e externa, security e safety, nacional e internacional, público e privado.³⁸

Surge um novo conceito de segurança no qual as políticas e as instituições devem responder às inseguranças de uma maneira mais firme e integrada.

A diversificação dos actores tanto externa como internamente, têm levado a que o Estado deixe de possuir o domínio exclusivo da segurança, conceito em redefinição, quer quanto à relação interno-externo, quer à relação público-privada, quer também quanto à relação Estado-cidadão.³⁹

³⁷ Cf. artigo 8º, n.º 2, alínea c) da Lei de Segurança Interna.

³⁸ Obs. a segurança tornou-se um «conceito de banda larga», ap. Armando Marques Guedes e Luís Elias, «Controlos remotos, dimensões externas da segurança interna em Portugal», Centro de Investigação do ISCPSI, Coimbra, Edições Almedina, 2010, p.30.

³⁹ Armando Carlos Alves, «Introdução à Segurança», Edição da Revista da Guarda Nacional Republicana, Lisboa, 2010, p.145 e 146.

Ou seja, o Estado, ao exercer a *governance* da segurança, não sendo o único continua a ser o actor central e a ter o papel preponderante, com a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador da segurança.⁴⁰

Na qualidade de prestador, enfrenta o desafio da territorialização e da proximidade, da eficácia e da eficiência. Na qualidade de dinamizador, enfrenta o desafio da mobilização e da participação dos outros actores na segurança. Na qualidade de regulador, enfrenta o desafio da definição das competências dos procedimentos e dos limites dos outros actores.

Daí que se diga que «*A defesa nacional tem por objectivos garantir a soberania do Estado a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas*».⁴¹

Valor estimado pela sociedade civil, interessa igualmente às instituições, às empresas, aos cidadãos enquanto membros de grupos e a título individual.

O Estado continua a ser o principal responsável pela segurança enquanto «unidade principal da organização política das populações no mundo» e «repositório do monopólio da violência legítima» mas abarca agora a actuação e o empenho de instituições públicas e privadas.

A fim de cumprir as suas obrigações e atingir os seus fins, o Estado vai organizar, manter e accionar a segurança pública, implementando legislação e organizando as várias forças de segurança, mas a impotência dos poderes públicos para garantir a segurança levou a que esta fosse privatizada, o que, como refere

⁴⁰ Obs. ou governança, optámos aqui por deixar o termo no original inglês, termo versátil que é hoje utilizado em conexão com várias ciências sociais contemporâneas, especialmente a economia e a ciência política e que é mais abrangente e capaz de transmitir diversos significados não abrangidos pelo tradicional termo 'governo', refere-se ao exercício de um poder total, abarcando a acção dos órgãos executivos e judiciais. A Comissão Europeia criou o seu próprio conceito de *governance* no Livro Branco sobre a *Governance* Europeia (Governance in the EU – a white paper) referindo-se às regras, processos e comportamentos que influenciam a maneira como as competências são exercidas a nível europeu, nomeadamente no que diz respeito à abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Estes cinco '*princípios de boa governação*' reforçam os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O Livro Branco debruça-se sobre a forma como a União Europeia usa os poderes que lhe são dados pelos cidadãos, in http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

⁴¹ Cf. artigo 1º da Lei de Defesa Nacional - Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho.

Armando Carlos Alves, pode ser um libelo acusatório contra o Estado.⁴² Porque como afirma Philippe Cohen, *«A renúncia a proteger a população traz consigo a autodestruição do poder político. E a História mostra como se extinguiram os Estados incapazes de garantir a sua própria segurança»*.⁴³

Como refere também Rute Gil Saraiva *«...no Estado Social de Direito, não é por vezes fácil uma demarcação clara entre o público e o privado»*, pois *«Se o Estado tiver demasiado poder atrofia a liberdade, mas se tiver pouco não a garante. A segurança é condição essencial da liberdade»*.⁴⁴

Tendo como fundamento a incapacidade do Estado para fazer face às ameaças à comunidade surge o mercado de segurança privada, em plena ascensão e que representa parte indelével da segurança interna.⁴⁵

A promoção de medidas adicionais de segurança passou, então, a ser efectuada quer por indivíduos, que desenvolvem em seu próprio proveito actividades de segurança privada, tais como, *'guarda'* da propriedade, *'porteiro'* do prédio ou *'vigilante'* da fábrica, quer por empresas que se organizam com meios humanos e materiais para vender a segurança a outrem, inclusive ao Estado.⁴⁶

Mas é necessário ter presente que *«... o facto de o resultado das actividades privadas ser socialmente útil à colectividade – e, como tal, legítimo e desejável – não significa que o fim dessa administração privada seja a prossecução directa do interesse geral: o fim principal é aí, diferentemente, a prossecução de um interesse particular, ainda que tendencialmente coincidente com o interesse público»*.⁴⁷

⁴² Armando Carlos Alves, ob.cit., p. 42.

⁴³ Philippe Cohen, *«Protéger ou Disparaître»*, Paris, Gallimard, 1999.

⁴⁴ Rute Gil Saraiva, *«Sobre o Princípio da Subsidiariedade – Génese, evolução, interpretação e aplicação»*, Associação Académica da Faculdade de Direito, Lisboa, 2011, p. 23.

⁴⁵ Cf. artigo 6º, n.º 6 e n.º 7, do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, na redacção do artigo 1º da Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto.

⁴⁶ Armando Carlos Alves, ob.cit., p. 23.

⁴⁷ Diogo Freitas do Amaral com a colaboração de Luís Fábica, Carla Amado Gomes e L. Pereira da Silva, *«Curso de Direito Administrativo»*, 3ª edição, Vol.I, Almedina, 2008, pp. 40-41.

3. SEGURANÇA PÚBLICA vs. PRIVATIZAÇÃO

As tarefas conducentes à manutenção da paz pública e à boa ordem na sociedade estão entregues a um corpo de cidadãos, que sob a autoridade do Estado, têm a responsabilidade de garantir a segurança dos membros da comunidade.⁴⁸

A actividade da polícia tem por objecto a prevenção dos danos sociais que a ordem jurídica tutela e procura prevenir, limitando-se a intervir nas actividades susceptíveis de afectar interesses públicos e abstendo-se de intervir sempre que estejam em causa apenas interesses privados.⁴⁹

O primeiro autor na doutrina portuguesa a tratar o tema da Polícia foi o Professor Marcello Caetano, que o inseriu no direito administrativo, *«Polícia...é o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam. Ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir»*.⁵⁰

A propósito do conceito de polícia veja-se Catarina Sarmiento e Castro, *«A Questão das Polícias Municipais»*.⁵¹ Para esta autora a doutrina aborda o conceito de diferentes perspectivas: *«na perspectiva da actividade material de polícia, que pressupõe uma finalidade própria, distinta das demais formas de actividade administrativa que concorrem para a satisfação do interesse público, e num sentido orgânico ou institucional, enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia»*.

⁴⁸ A CRP consagra às forças e serviços de segurança o seu artigo 272º, *«...inscrevendo desta forma inequívoca, a actividade de polícia no âmbito do Direito Administrativo, seguindo aliás um caminho pacífico e unânime»*, cfr. Paulo Daniel Peres Cavaco, *«A Polícia no Direito Português, Hoje»*, Estudos de Direito de Polícia, 1º volume, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, pp. 90 e 91.

⁴⁹ A este propósito veja-se o texto da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, que aprovou a orgânica da PSP, no seu artigo 4º, no qual sob a epígrafe *«conflitos de natureza privada»* nos diz que a PSP *«...não pode dirimir conflitos de natureza privada, devendo, nesses casos, limitar a sua acção à manutenção da ordem pública»*.

⁵⁰ Marcello Caetano, *«Manual de Direito Administrativo»*, Vol.II, 10ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, p. 1150.

⁵¹ Catarina Sarmiento e Castro, *«A Questão das Polícias Municipais»*, Coimbra Editora, 2003, p.30.

Também o Professor Sérvulo Correia entende por polícia em sentido funcional «*a actividade da Administração que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica*», já em sentido orgânico ou institucional é definido como «*todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominantemente o exercício de uma actividade policial*». ⁵²

Dentro do conceito de polícia administrativa em sentido estrito, a doutrina refere ainda a polícia administrativa geral ou polícia de segurança e a polícia administrativa especial, cujo objecto segundo o Professor Sérvulo Correia, «*...a observância e a defesa de certos ramos da ordem jurídica*»⁵³.

Nos termos do artigo 272º, n.º1, a Constituição apresenta um conceito que, na opinião de alguns autores, cria três fins específicos para a actividade material de polícia: o da defesa da legalidade democrática, o da garantia da segurança interna e o da garantia dos direitos dos cidadãos.

A função da polícia de segurança, enquanto serviço público votado à causa da ordem pública, é a vigilância do espaço público, como forma de garantir uma necessidade colectiva que é a segurança.

A garantia da segurança, que constitui uma tarefa fundamental do Estado, é assim uma função com tutela pública, na medida em que é levada a cabo predominantemente por organismos públicos de polícia, a quem compete prevenir os danos anti-sociais, «*...mantendo apenas a ordem material externa, entendida como ordem pública, não intervindo no âmbito da ordem privada, entendida como ordem material interna*».⁵⁴

⁵² Sérvulo Correia, «*Polícia*», Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume VI, pp. 393 e 406.

⁵³ Citado por Catarina Sarmento e Castro, ob. Cit., p. 30.

⁵⁴ Pedro José Lopes Clemente, «*A Polícia em Portugal*», ob.cit., p. 52.

Não obstante, as tendências do moderno direito de polícia são, como nos diz o Professor Miguel Nogueira de Brito de centralização, europeização, internacionalização, regionalização e privatização.⁵⁵

Sendo que, «*A história mostra que não há sociedade sem crime, nem Estado sem polícia, nem controlo social apenas público – há sempre um mínimo de autodefesa*»,⁵⁶ ou seja, com o aumento do sentimento de insegurança e a procura de mais e melhor segurança, aliada à falta de capacidade por parte do Estado para dar resposta a todas as necessidades, que em parte leva os indivíduos a procurar alternativas estimulando o recurso a sistemas diferenciados, surge a segurança privada.

Segundo Philippe Robert, o aumento do que ele chama de ‘*criminalidade aquisitiva*’, especialmente os crimes contra o património, especialmente o pequeno furto, na definição daquele autor, aliada à insuficiente resposta por parte das autoridades públicas, cria um fenómeno que apelida de ‘*desregulação do Estado da segurança*’, abrindo o caminho à privatização e à instalação de um mercado da segurança.⁵⁷

É o Estado-regulador a suceder ao Estado-providência.

Donde, o fenómeno da privatização das funções tendentes à garantia da segurança requer uma particular atenção, na medida em que, «*...arrasta quase sempre consigo poderes públicos de autoridade*»,⁵⁸ e ao mesmo tempo é susceptível de colidir com os direitos liberdades e garantias dos cidadãos.

⁵⁵ Cf. Miguel Nogueira de Brito, Apontamentos sobre Direito de Polícia, ano lectivo de 2007/2008, FDUL, p. 16.

⁵⁶ Pedro José Lopes Clemente, «*Segurança: Pública e Privada – Fundamentos e Rumos I*», ob. cit., p. 47.

⁵⁷ Philippe Robert, «*O cidadão o crime e o Estado*», Editorial Notícias, 2002, p.18.

⁵⁸ João José Rodrigues Afonso, «*Limites à Privatização da Função Policial*», Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2006, p.12.

4. SEGURANÇA PÚBLICA vs. SEGURANÇA PRIVADA

Vivendo hoje neste modelo de governação da segurança onde a participação dos particulares é uma realidade, *«A cada um o seu espaço: ao particular cabe vigiar aquele que lhe pertence, enquanto o poder público se encarrega da vigilância do espaço público»*, importa perceber como pode ser privatizada a função policial e quais os limites que se impõem colocar à transferência de tarefas e responsabilidades para as entidades privadas.⁵⁹

Pertencendo a segurança privada à esfera da segurança pública *«...porque visa a protecção de pessoas e bens e possui um carácter instrumental e complementar, face às actividades das forças de segurança»*, a segurança privada é no dizer de Pedro Clemente *«...uma segurança pública não institucional»* assumidamente desde 2008,⁶⁰ uma vez que *«compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada»*.⁶¹

O que, já desde 2004, estava implícito no dever legal de colaboração, se atendermos a que numa situação *«de intervenção das forças ou serviços de segurança em locais onde também actuem entidades de segurança privada, estas devem colocar os seus meios humanos e materiais à disposição e sob a direcção do comando daquelas forças»*.⁶²

Ora, o conceito de administração pública em sentido orgânico, é comumente entendido como o conjunto de serviços organizados pelo Estado tendo como objectivo a prossecução do interesse público e das necessidades colectivas dos cidadãos.

Daí que para Pedro Clemente *«A prestação privada de serviços de segurança é uma manifestação autêntica do exercício privado de uma função pública»*, ou seja,

⁵⁹ Philippe Robert, *«O Cidadão o Crime e o Estado»*, Lisboa, Ed. Notícias, 2002, p.64.

⁶⁰ Pedro José Lopes Clemente, *«Segurança: Pública e Privada – Fundamentos e Rumos I»*, ob. cit., p. 48.

⁶¹ Cf. artigo 16º, n.º 3, alínea g) da Lei de Segurança Interna.

⁶² Cf. artigo 17º, nº 2 do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

é entendida segundo este Autor como privatização material de uma função de polícia.⁶³

Donde, a administração pública que compreendia tão só as entidades dependentes do Governo cuja actividade se traduzia no exercício da função administrativa, no dizer do Professor Freitas do Amaral tendente «...à *satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes*»,⁶⁴ já não corresponde à realidade, pois o sistema administrativo «*está agora marcado pela diferenciação e pela pluralização, enquanto efeitos visíveis de uma operação de distanciamento de certas esferas administrativas em relação ao controlo governamental*». ⁶⁵

A necessidade é um conceito omnipresente à acção administrativa e como nos diz a Professora Carla Amado Gomes «*É também um conceito de conteúdo variável, de acordo com as épocas, cuja determinação legal se pode tornar fugidia, porque sempre em constante alteração*». ⁶⁶

Actualmente a administração pública engloba assim, um conjunto de entidades que vão para além dos serviços directamente dependentes do Estado, a quem também cabe levar a cabo tarefas tendentes à satisfação das necessidades colectivas e à prossecução do interesse público.⁶⁷

O Estado procura adaptar a sua administração, recorrendo a entidades que se podem apelidar de externas, não dependentes do aparelho estadual, para exercer determinada 'função administrativa'.⁶⁸

⁶³ Pedro José Lopes Clemente, «*Segurança: Pública e Privada – Fundamentos e Rumos I*», ob. cit., p. 49.

⁶⁴ Diogo Freitas do Amaral, «*Curso de Direito Administrativo*», Volume I, Coimbra, Almedina, 2001, p. 39.

⁶⁵ Pedro Gonçalves, «*Entidades privadas com poderes públicos – O exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*», Colecção Teses, Lisboa, Almedina, 2005, p. 336.

⁶⁶ Carla Amado Gomes, «*Contributo para o estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*», Coimbra Ed., 1989, p. 181.

⁶⁷ O Professor Freitas do Amaral faz notar que as necessidades colectivas a prover pela Administração Pública se podem reconduzir a três espécies fundamentais: a segurança, a cultura e o bem-estar, Cfr. Diogo Freitas do Amaral, «*Curso de Direito Administrativo*», ob. cit., p. 32.

⁶⁸ A função administrativa pode ser definida como «*a actividade pública contínua tendente à satisfação das necessidades colectivas em cada momento seleccionados, mediante prévia opção constitucional e legislativa, como desígnios da colectividade política – ou seja os interesses públicos*

Surge assim o pós-Estado social ou pós-Estado providência, decorrente da incapaz do Estado em assumir a multiplicidade de tarefas a que inicialmente se propôs, sob o lema ‘menos Estado melhor Estado’ que levou «...a que a satisfação de necessidades por parte dos particulares, passasse da esfera Pública para a esfera privada, abstendo-se o Estado a actuar em certos e determinados domínios antes reservados à coisa pública». ⁶⁹

O Estado quando delega responsabilidades executivas está a aproveitar aquilo que poderemos apelidar de potencial administrativo dos particulares, que «...estão em melhor posição do que o Estado para executar tarefas estaduais, possuem os meios financeiros, técnicos, o “saber fazer” e a eficácia que aquele carece e não dispõe». ⁷⁰

Obviamente que a atribuição aos particulares de certas responsabilidades que caberia ao Estado, enquanto prestador de um serviço, directamente aos cidadãos não deve ser entendida como uma desresponsabilização do Estado, mas antes no dizer do Professor Pedro Gonçalves como uma diversificação das responsabilidades públicas. ⁷¹

Assim, para além de uma responsabilidade pública de execução de determinadas tarefas que corresponderá «à intervenção directa, executiva e operacional do Estado na realização do interesse público», recai sobre o Estado a responsabilidade de fiscalizar e garantir a conformidade legal e a efectiva realização das tarefas públicas delegadas na sociedade, ou seja, entregues aos particulares. ⁷²

contingentes». Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, «Direito Administrativo Geral: Introdução e princípios fundamentais», 2ª ed., Lisboa, D. Quixote, 2006, p. 35.

⁶⁹ José António Vilhena Pereira da Costa, «A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa», in Estudos de Direito de Polícia, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2º volume, 2003, p. 346.

⁷⁰ Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 339.

⁷¹ De acordo com os ensinamentos do Professor Pedro Gonçalves, a doutrina define três níveis de responsabilidade pública no quadro do dever estadual de garantia: A) “responsabilidade de base e de enquadramento geral”, de todas as actividades privadas que se traduz na regulação estadual e tutela da autonomia privada; B) “Responsabilidade publica de execução”, em que o Estado detém a titularidade e a incumbência pela materialização da tarefa publica; C) “Responsabilidade pública de garantia”, onde existe uma autêntica partilha de responsabilidades entre o Estado e as entidades privadas, na medida em que são transferidas para os particulares actividades e incumbências que se situam claramente no chamado “dever estadual de garantia”, como é o caso da segurança e da ordem pública. Cfr. Pedro Gonçalves, ob. cit., pp. 163 e seguintes.

⁷² Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 165.

O Estado reserva-se assim a uma função predominantemente reguladora, «em que os fins e os meios predominantes da sua acção tendem a ser o conhecimento, o saber e a informação resultantes da posição central que ocupa na rede da regulação».⁷³

Este fenómeno da privatização não deixou a função administrativa de segurança ilesa.

Como refere o Professor Pedro Gonçalves «A emergência de “espaços vazios”, como consequência da inércia pública representa uma oportunidade para a criação de novos “mercados” onde se vendem e compram serviços tradicionalmente produzidos apenas pelo Estado (v.g. serviços de segurança de pessoas e bens)».⁷⁴

Neste novo contexto a prevenção dos perigos é agora levada a cabo também por este conjunto de actores não estaduais, onde o papel da polícia enquanto regulador irá ser decisivo na prossecução do interesse público e enquanto garante do respeito pela lei e pelos direitos dos cidadãos.

O Estado, ao exercer a ‘governance da segurança’,⁷⁵ não sendo o único continua a ser o actor central e a ter o papel preponderante, com a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador da segurança.⁷⁶

Na qualidade de prestador, enfrenta o desafio da territorialização e da proximidade, da eficácia e da eficiência. Na qualidade de dinamizador, enfrenta o desafio da mobilização e da participação dos outros actores na segurança. Na

⁷³ Helder Valente Dias, «O Mundo Passa e a Polícia Também: Metamorfoses da Polícia no Contexto do Estado Pós-Social», Lisboa, Edição do Instituto Superior de Ciências Sociais Policiais e Segurança Interna, Novembro de 2010, p.31.

⁷⁴ Pedro Gonçalves, ob.cit., p. 163.

⁷⁵ Ou governança, optámos aqui por deixar o termo no original inglês, termo versátil que é hoje utilizado em conexão com várias ciências sociais contemporâneas, especialmente a economia e a ciência política e que é mais abrangente e capaz de transmitir diversos significados não abrangidos pelo tradicional termo ‘governo’, refere-se ao exercício de um poder total, abarcando a acção dos órgãos executivos e judiciais.

⁷⁶ A ideia de governance da segurança encerra uma nova forma de intervenção pública, que visa responder a uma nova realidade social, e a um mundo mais complexo, «passando da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado-regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados», sendo que no caso da segurança é exigida uma «multi-level governance, em que a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local, o nacional e o internacional». Cfr. Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna, «Relatório Final – Modelos e Cenários», Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, p.25.

qualidade de regulador, enfrenta o desafio da definição das competências dos procedimentos e dos limites dos outros actores.

Mas existem agora outras entidades que de forma subsidiária e complementar concorrem com os serviços estaduais na garantia da dimensão positiva do direito à segurança.⁷⁷

Em que medida pode a segurança ser privatizada, sob que forma, quais os limites a essa privatização?

Decorre do próprio texto constitucional que o exercício de poderes públicos pode ser atribuído a entidades privadas, sujeitos à fiscalização administrativa do Estado.⁷⁸

Ora, a função administrativa de polícia envolve poderes públicos de autoridade, poderes estes a que se refere o Professor Pedro Gonçalves como sendo *«...aqueles que denotam supremacia das pessoas colectivas públicas sobre os particulares e, nomeadamente, consistem no direito que essas pessoas têm de definir a sua própria conduta ou a conduta alheia em termos obrigatórios para terceiros, independentemente da vontade destes»*.⁷⁹

O poder público de autoridade para este autor é um poder jurídico unilateral que resulta exclusivamente da prevalência do interesse público sobre os interesses particulares.

Não obstante as funções de polícia não comportam sempre poderes públicos de autoridade e nesse âmbito compreende-se a possibilidade de privatização da segurança e da existência da indústria de segurança privada.⁸⁰

Enquanto actividade que vai cooperar com as forças de segurança do Estado que embora tenha uma função de natureza privada, regulada por normas de direito privado e vise satisfazer interesses privados, caso da segurança privada de

⁷⁷ Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *«Constituição da República Portuguesa Anotada»*, ob. cit., p. 184.

⁷⁸ Cf. artigo 267º, n.º 6 da CRP.

⁷⁹ Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 594.

⁸⁰ A associação entre o termo polícia e a noção de polícia de segurança, vem do Ancien Régime, no qual a Polícia estava circunscrita a actividades repressivas e de defesa da integridade física dos cidadãos. Com a transição para o Estado Social, a actividade policial é uma componente essencial da noção de serviço público..., cf. anotação 408, Carla Amado Gomes, ob.cit. p. 168.

bens jurídicos nos quais estamos perante a execução de uma tarefa que pertence à esfera dos particulares, quando por exemplo é atribuído aos vigilantes de segurança privada a responsabilidade de vigiar a propriedade privada sem implicações na esfera jurídica de terceiros.⁸¹

Casos há no entanto, em que é confiado à Segurança Privada o exercício de funções públicas, por exemplo no caso de revistas pessoais em que segundo o Professor Pedro Gonçalves «*dos pontos de vista material e funcional...consubstancia...um caso de exercício privado de poderes públicos*».⁸²

O enfoque colocar-se-á assim, em saber se o exercício de funções públicas de segurança por entidades privadas pode abranger todos os domínios da segurança interna, o que nos parece estar vedado, atento o regime de garantias estabelecido nos artigos 17º e 18º da CRP, sempre que da actuação de quem executa a tarefa resultar uma restrição de direitos dos particulares.⁸³

Pode-se concluir que embora a segurança, pertença àquele núcleo irredutível do Estado que não é privatizável, nem objectiva, nem subjectivamente, uma vez que respeita ao núcleo das funções de soberania, não obstante, há entidades públicas que vão poder recorrer ao direito privado para o desempenho das suas atribuições.

E aqui como refere o Professor Luís Cabral de Moncada a teoria económica pode fornecer pistas, «*O Estado desapareceu como entidade económica produzindo directamente bens e serviços, mas continuou como garante do adequado funcionamento do mercado e de certos serviços públicos essenciais*» ao que acrescenta que a ‘regulação’⁸⁴ por um lado é uma consequência directa da privatização dos serviços públicos e por outro é um pressuposto do adequado funcionamento do mercado, sendo assim, parte nuclear do modelo económico.

O que tem toda a pertinência na indústria da segurança privada se considerarmos que ao Estado Social apostado em formas directas de intervenção

⁸¹ Cf. Pedro Gonçalves, ob. cit., nota de rodapé n.º 111, p. 162.

⁸² Cf. Pedro Gonçalves, ob. cit., p. 794.

⁸³ José António Vilhena Pereira da Costa, «*A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*», ob. cit., p. 353.

⁸⁴ Luís Cabral de Moncada, «*A Administração Pública, a Privatização e o Direito Privado*», Estudos em homenagem ao Professor Doutor Armando Marques Guedes, Coimbra Editora. 2004, p. 480.

sucedeu a ‘regulação’ estatal da economia e de actividades afins em prol de critérios de interesse público.⁸⁵

Cabe fazer aqui uma breve referência ao que alguns autores apelidam de ‘externalização’. Tema de debate no I Congresso Nacional de Segurança e Defesa,⁸⁶ a ‘externalização’ da componente de segurança interna, seria a via pela qual, o Estado ficaria dependente de um terceiro, privando-se de competências primariamente suas.⁸⁷

Externalizar a componente de segurança interna atribuindo a um conjunto de privados a capacidade de, por regra, disporem do uso da autoridade e da força públicas seria colocá-los num patamar similar ao de entidades soberanas. Obviamente estas correntes apoiam-se conjunturalmente na situação de emergência das finanças públicas e da crise das dívidas soberanas. Até porque em situações de grave crise social tende a aumentar o clima de confronto para o qual os Executivos necessitam encontrar resposta, algumas vezes, através do uso da força pública da autoridade legítima de segurança interna. Externalizar em tais momentos é também equacionado como forma de afastar do perímetro estatal despesas que podem ser suportadas pelos privados em regime empresarial e até de monopólio. O que em nossa opinião fragiliza os Estados e coloca em crise o núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias.

Ora, a nossa Constituição não permite tal afastamento da acção do Estado soberano, pois uma externalização total da segurança interna poderia produzir consequências graves impossíveis de antecipar, uma vez que se estaria a subalternizar o papel que o Estado tem na vida das comunidades ao externalizar componentes nucleares e essenciais do sistema, pondo em causa a própria suficiência do Estado de Direito Democrático.

⁸⁵ Luís Cabral de Moncada, ob. cit., p. 481.

⁸⁶ O qual teve lugar no Centro de Congressos de Lisboa, em 24 e 25 de Junho de 2010, organizado pela Revista Segurança e Defesa juntamente com a AFCEA - Associação para as Comunicações e Electrónica nas Forças Armadas.

⁸⁷ Obs. Conceito que tem na expressão anglo-saxónica *outsourcing* um sinónimo, entendendo-se como a deslocalização de uma parte dos serviços inicialmente de uma entidade, confiando, a totalidade ou parte, da gestão a uma entidade terceira, quer por via legislativa, quer contratual, definindo o Estado o objecto e as condições às quais esta entidade se submete.

Atendendo ao facto de que a segurança privada se tornou um ingrediente da economia, indústria e sociedade moderna, entendemos ser importante examinar alguns aspectos gerais desta actividade, mormente da sua génese e florescimento, para que melhor possamos compreender esta profissão emergente e o seu futuro, antes de nos debruçarmos sobre a análise da segurança privada em Portugal e do seu regime jurídico.

PARTE II – A SEGURANÇA PRIVADA EM PORTUGAL

5. GÉNESE

Embora seja recente o nascimento de uma indústria de segurança privada, contrariamente ao que possa ser a opinião pública, esta não se trata de uma actividade da era moderna.

Um estudo da história, desde os primórdios da origem do homem, revela que a protecção da vida e da propriedade é uma das mais velhas tarefas enfrentadas e tomadas pelo homem.

Aquilo que hoje é um multifacetado e alargado negócio que emprega as mais das vezes mais pessoas do que a segurança pública e representa financeiramente um volume elevado do produto interno dos estados, com projecção de contínuo crescimento, teve o seu percurso de evolução com raízes bem cravadas na história.

A satisfação de tais necessidades, ao longo dos tempos, resultou no desenvolvimento do direito público e da segurança privada modernos. Estas duas funções hoje tão distintas e separadas, estiveram muitas vezes no passado indistintas e interligadas.

Se entendermos que a vigilância está relacionada com a protecção de algo, sejam pessoas ou bens, teremos que remontar à pré-história e tomar como dado adquirido que, o início da vigilância se dá quando o homem vigiava a entrada da sua caverna tentando assim não ser surpreendido, por animais ferozes ou mesmo outros trogloditas de outras tribos.

Desde os primeiros habitantes da terra passando pela era da agricultura de subsistência, em que a humanidade dava os primeiros passos da socialização, do consumo e da definição dos meios de produção, para a era da industrialização de massa, em que passou a consumir bens e serviços e, daí para a era da informação instantânea, em que passou a comunicar-se '*on-line/real time*', o factor segurança passou por um longo processo de mudança.

Não há, uma data específica para este início mas apenas '*um tempo*' à distância de alguns milhões de anos.

Com os contornos que actualmente detém, enquanto actividade económica organizada, à semelhança do que temos hoje, terá surgido no ano de 1850, com a primeira empresa, a Pinkerton, nos Estados Unidos da América, quando o Norte-Americano Allan Pinkerton organizou um grupo de homens para dar protecção ao então presidente Abraham Lincoln. Nascida como corpo de detectives e posteriormente, ainda nessa década, fazendo serviços de vigilância a valores e outros serviços de guarda-costas.

Em 1852, devido às deficiências naturais do poder público, os americanos Henry Wells e William Fargo, criaram a primeira empresa de segurança privada do mundo, a Wellfargo.

Na Europa, a segurança privada é um subproduto da revolução industrial e aparece na segunda metade do século XIX, um pouco por toda a parte, mas com grande incidência em Inglaterra e França, principalmente.

Nesta época será necessário entender que a industrialização levou à feitura de bens em larga escala e à sua armazenagem em condições menos boas ou precárias, e para além dos furtos, que sempre existiram, havia ainda o perigo maior dos incêndios. A necessidade de vigilância enquanto trabalho específico nasce exactamente destes pressupostos, estimulada pela sociedade de consumo de massas, e com o crescimento da pequena criminalidade a ela associado.⁸⁸

⁸⁸ Obs. «...os responsáveis pelos sectores do comércio, industrial e de serviços tomaram consciência de que as polícias públicas estavam cada vez mais assoberbadas com a resolução dos crimes mais violentos e graves, deixando para segundo plano a prevenção e tratamento das incivildades e da pequena criminalidade», vd. Paulo Valente Gomes, «Reflexões sobre o Novo Quadro da Segurança Interna...», ob.cit., p.599.

A solução passou naturalmente pela adopção de medidas de autoprotecção, que foram crescentemente transferidas para entidades privadas que entretanto foram surgindo, ocupando o espaço vazio deixado pelas polícias estaduais.

A partir do início de 1900 a segurança privada cresce nos EUA com outras empresas e estende-se por toda a América do Norte e desta, para a América Latina.

A segurança privada como protecção de pessoas e bens na Europa, tem início por volta do ano de 1920, alargando os seus horizontes para Norte e Sul, nos anos seguintes.

Só muito mais tarde, passados quase 100 anos, em 1996, é que uma empresa Americana, a Pinkerton aposta na Europa, havendo já nessa altura muitas empresas de segurança privada activas.

Em Portugal, a primeira empresa de segurança privada que se conhece em actividade, dá pelo nome de Custódia - Organização de Vigilância e Prevenção, Lda.⁸⁹, fundada por suecos que eram na época accionistas da Securitas BV da Suécia.⁹⁰

Nos anos 70 ainda, por força igualmente do crime generalizado, começa a florescer o serviço de transporte de valores.

Por volta dos anos 80 dá-se a proliferação das empresas de segurança privada⁹¹, e tudo leva a crer que o motivo para tal crescimento tenha sido a criminalidade do pós-25 de Abril.⁹²

A falta de disciplina e de ética profissional sobre as leis do mercado, que se manifestaram em muitas empresas, levaram ao aparecimento da figura do Estado

⁸⁹ Com escritura feita no cartório de Sintra, em 17 de Maio de 1965, *vide* DR nº147 – III Série de 24 de Junho de 1965.

⁹⁰ Durante os seus dois primeiros anos manteve o nome, depois chamou-se Custódia/Securitas, em 1975/76, Securitas-Vigilância e Alarmes, SARL., e hoje, é Securitas - Serviços e Tecnologia de Segurança, SA.

⁹¹ Algumas dessas empresas ficaram na memória como a Ronda, a Sonasa, Grupo 8, Transecur, e outras mais.

⁹² Na década de 90 aparecem no mercado empresas de segurança privada que nada têm a ver com a Securitas, SA e apenas para citar alguns nomes conhecidos, a Prossegur espanhola, a Charon da Sonae (ou a ela ligada), a 2045 relacionada com ex-comandos, etc.

como entidade reguladora, através do Ministério da Administração Interna e de associações de empresas de segurança privada.⁹³

Como sempre acontece, só após o aparecimento e desenvolvimento do fenómeno, o legislador sentiu a necessidade de regular a actividade, criando as normas jurídicas que se impõem para salvaguardar dos direitos dos cidadãos, e contribuir decisivamente para assegurar o saudável desenvolvimento desta actividade económica.

O mercado da segurança privada tem vindo a conhecer uma expansão sem precedentes, permitindo às empresas mais apetrechadas, e com maior variedade de serviços e produtos, tomar a liderança e implantar-se para lá dos mercados nacionais.

A segurança privada, hoje, prende-se com o crime em todos os seus aspectos.

Actualmente, os serviços de segurança privada dividem-se em duas grandes áreas: humana e técnica.

A humana, com a segurança privada, em geral, dos transportes de valores, protecção e acompanhamento de pessoas, protecção de recintos desportivos, protecção de bares e discotecas e/ou recintos com pista de dança.

A técnica, com os sistemas de detecção de intrusão, detecção e extinção do fogo, circuitos fechados de televisão e controlo de acessos.

A Segurança Privada veio a ser regulada pela primeira vez, em diploma específico, através do Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro, não obstante a existência em legislação anterior de disposições relativas à segurança privada destinadas em particular às instituições de crédito.

Em 1998 com a publicação do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, foi retirado do objecto da segurança privada as funções ditas instrumentais, como os estudos de segurança e o fabrico e comercialização de material e equipamento de segurança.

⁹³ Vd. AESIRF - Associação Nacional das Empresas de Segurança. Privada, Roubo e Fogo e AES - Associação de Empresas de Segurança.

Em 2004, com a publicação do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, é traçado o quadro legal que regula a actividade e se mantém em vigor.

O fenómeno de expansão da actividade, enquanto actividade empresarial desenvolvida por entidades privadas, criadas com o objectivo de prestar serviços de segurança, é relativamente recente.

No entanto, o rápido desenvolvimento da actividade, e a pressão exercida pelo legislador pela necessidade de acompanhamento ao nível da regulação da matéria criou um regime legal composto por um elevado número de diplomas legais e profusão de normas que muitas vezes dificultam o domínio do regime jurídico em todos os seus aspectos.

Do normativo legal em vigor, podemos afirmar que o estado, na sua acção de garantir a segurança pública, conta com o contributo da segurança privada, cabendo-lhe «...o papel central na garantia do valor da segurança, ficando o papel secundário para a indústria da segurança privada»⁹⁴.

É através da análise dos diplomas legais mais significativos que, em seguida, procuraremos, analisar como se encontra regulada e organizada a actividade de segurança privada em Portugal, e que meios e formas de actuação o legislador lhe concede, como o Estado regulamenta e fiscaliza a actividade, e que papel fica reservado às entidades policiais, enquanto responsáveis pela fiscalização desta actividade.⁹⁵

⁹⁴ Pedro Clemente, «A Polícia em Portugal – Da Dimensão Política Contemporânea da Seguridade Pública», ob. cit., p. 286.

⁹⁵ Vd. Pedro Clemente, «Segurança: Pública e Privada – Fundamentos e Rumos I», ob.cit., p. 46., «...não há segurança pública sem a participação do sector privado, nem tão-pouco a produção da segurança pode ficar refém dos interesses e critérios do sector privado - da mão invisível do mercado: outrora, cada um por si; após a institucionalização dos Quadrilheiros (1383), uns tantos por todos (à noite); desde 1986 em diante, uns por certos e outros por todos; no provir próximo, uns e outros por todos».

6. EXERCÍCIO da ACTIVIDADE

Como já aqui ficou assente, a segurança interna, a paz pública e a prevenção da criminalidade são missões absolutamente prioritárias⁹⁶, direito fundamental dos cidadãos e, em simultâneo, obrigação essencial do Estado, em si mesma são parâmetro obrigatório de avaliação da qualidade de vida democrática⁹⁷, pelo que à primeira vista, o recurso a formas de segurança privada pode-nos parecer anacrónico no quadro do moderno Estado de direito democrático.

Razão porque muitos Autores se têm questionado se não se está perante ‘privatização do risco’ quando o Estado para promoção do bem público segurança, convoca outras entidades a participar nesta tarefa ou quando leva os particulares a assumir responsabilidades pela sua própria segurança e dos seus bens.

Mas, perfilhando o entendimento na matéria do Professor Pedro Gonçalves, cremos que esta devolução da responsabilidade ao cidadão, outrora pública, é aceitável na medida em que, como ele refere *«no âmbito da segurança, a protecção dos bens jurídicos individuais é uma tarefa com dois titulares originários: os cidadãos, no exercício dos seus direitos fundamentais, e o Estado, na execução do seu dever de protecção dos direitos fundamentais»*.⁹⁸

E, nesta medida *«a concessão da actividade de segurança a entes privados não retira ao Estado a obrigação constitucional – até para a protecção dos direitos dos cidadãos – de autorizar, de licenciar, de fiscalizar, de proceder e determinar a suspensão provisória e o encerramento definitivo sempre que estejam preenchidos os pressupostos substantivos e processuais desta consequência jurídico-administrativa sancionatória, sob pena da ditadura do livre arbítrio...se instalar e de termos uma polícia privada com prerrogativas de ‘ius imperii’»*.⁹⁹

⁹⁶ Obs. “[...] the main reasons for and goals of the industry-specific statutory regulation are to some extent identical globally. Primarily strong constitutional, public and institutional interests have been and still are the driving forces behind this sort of legislation in societies.”, Jorma Hakala, Why Regulate Manned Private Security?, <http://www.coess.org>

⁹⁷ Vd. artigo 27º da CRP.

⁹⁸ Pedro Gonçalves, «Entidades Privadas com Poderes Públicos», ob. cit., nota de rodapé n.º 127, p.166.

⁹⁹ Manuel Monteiro Guedes Valente, «Constitucionalização da Segurança Limites às (Novas) Tendências Privativas», ob.cit., p.64.

Portugal possui uma sociedade que tem vivido dependente de uma dimensão excessiva do Estado-providência, inoportável face à capacidade económica do país.

Esta encruzilhada financeira que se tem limitado à redução da despesa pública e da dívida externa, reflecte-se também no modo de produção da segurança.

Como parte da política pública, presentemente, a demanda de segurança exige soluções à medida dos problemas.

Não podendo o Estado Português garantir sozinho a segurança interna, cabe-lhe regular a produção de seguridade por actores privados e articulá-los com os actores institucionais.

Desde 1986 que as políticas de segurança em Portugal deixaram de se limitar ao sector público projectando-se, paralelamente, no sector privado.

Ora, desempenhando a segurança privada uma função complementar e subsidiária da actividade dos serviços e forças de segurança do Estado, o seu exercício não pode deixar de ser limitado, necessário, adequado e proporcionado.

100

Existe desde logo o limite funcional do seu objecto, que só poderá ser a segurança interna. Nunca podendo ter como objecto a segurança externa do Estado Português.

A Lei de Segurança Interna, contém uma definição suficientemente esclarecedora ao dizer que é a *«actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais e o respeito pela legalidade democrática»*.¹⁰¹

¹⁰⁰ Vd. n.º 2, artigo 1º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro e preâmbulo do diploma que salienta os “(...)laços de complementaridade e colaboração com o sistema de segurança pública”.

¹⁰¹ Vd. n.º 1, artigo 1º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

Segurança a que todos têm direito, cf. plasmado no texto constitucional.¹⁰²

E que segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira assume duas dimensões. Uma negativa, do direito subjectivo á segurança, direito de defesa perante eventuais agressões dos poderes públicos e uma positiva do direito á protecção através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem.¹⁰³

Sendo que, as entidades privadas, concorrem subsidiariamente através de actos instrumentais e localizados para a concretização da dimensão positiva do direito à segurança e estão vinculadas à dimensão negativa tal como as entidades públicas.

A regulação da actividade de segurança privada no nosso ordenamento jurídico assenta assim, na ideia de que, é legítimo aos particulares zelarem pela sua segurança pessoal mas que isso não lhes confere uma inteira liberdade de escolha dos meios de concretização dessa segurança.¹⁰⁴

Facilmente se depreendendo do normativo legal em vigor que o Estado, garante da segurança pública, conta com o contributo da segurança privada.¹⁰⁵

Embora a história da regulamentação da segurança privada em Portugal tenha tido início em 1986 com o Decreto-Lei n.º 282/86 de 5 de Setembro, que consagrou os princípios básicos de regulação do sector, os quais vieram depois a ser alterados e melhor caracterizados no Decreto-Lei n.º 276/93 de 10 de Agosto, o sector da Segurança Privada em Portugal encontra-se actualmente regulado por um quadro normativo aprovado em 2004 com o Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro – Lei de Segurança Privada (LSP) que se constitui como diploma base de regulação do exercício da actividade.¹⁰⁶

¹⁰² Cf. artigo 27º, n.º 1 da CRP.

¹⁰³ Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob.cit., p. 184.

¹⁰⁴ Como nos diz Rui Pereira «*O Estado reserva o monopólio do uso da força mas não possui o monopólio de satisfazer a necessidade colectiva de segurança*», A actividade de Segurança Privada e os seus limites, Actas do 1º Seminário, 1998, p. 35.

¹⁰⁵ Cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro onde se afirma que a segurança privada «*tem vindo a assumir uma inegável importância em Portugal, quer na protecção de pessoas e bens quer na prevenção e dissuasão da prática de actos ilícitos*».

¹⁰⁶ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro e pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto, que introduziu alterações significativas como a criminalização do exercício ilícito da actividade, da utilização de serviços prestados por empresas ou pessoas não

Este diploma surge para consolidar a experiência adquirida na matéria e é também consequência da necessidade de adaptação ao direito comunitário.¹⁰⁷

Tout court podemos dizer que o objectivo primordial da segurança privada é a protecção de bens num quadro de dissuasão da prática de crimes.

Tem uma função de complementaridade das Forças e Serviços de Segurança, nunca se lhe substituindo mas formando em conjunto com aquelas Forças, sem olvidar a noção da posição que ocupa, um todo mais completo e por conseguinte mais susceptível de assegurar uma segurança mais eficaz.

Sendo três os segmentos de mercado que a segurança privada abrange: a vigilância humana, a segurança electrónica e o transporte de valores.

Através de uma análise dos diplomas legais mais significativos, procuraremos nas próximas páginas, analisar como está regulada e organizada a actividade de segurança privada no nosso país, e que meios e formas de actuação o legislador lhe concede.

7. Evolução Legislativa

7.1. O DECRETO-LEI N.º 282/86, DE 5 DE SETEMBRO

A ASP sendo regulamentada pela primeira vez por este diploma que veio legalizar e limitar ou condicionar o exercício da actividade por parte de entidades privadas, reconhece no seu preâmbulo a importância dos serviços de segurança privada como emergência da realidade social que se impunha ao legislador disciplinar, não abdicando o Estado de controlar e fiscalizar as *«condições que assegurem a idoneidade e licitude dos serviços oferecidos aos utilizadores»*.

Estabelecia o diploma em consonância com tais ideias, que a prestação de serviços de segurança privada tinha carácter subsidiário em relação à actividade

habilitadas, havendo desse facto conhecimento e pelo Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de Dezembro.

¹⁰⁷ Cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

normalmente desenvolvida pelas forças e serviços de segurança e de protecção civil do Estado e definia o que se devia entender por exercício de segurança privada.¹⁰⁸

Condicionava pois, o exercício por parte de entidades privadas a actividades relacionadas com a segurança de bens como meio preventivo de acções ilícito-criminais, como refere António Chumbinho, esclarecendo a essência das actividades de segurança privada e quais os seus objectivos institucionais.¹⁰⁹

7.2. O DECRETO-LEI N.º 276/93, DE 10 DE AGOSTO¹¹⁰

Aqui, vai-se encontrar um regime de exclusividade no que concerne o objecto social das empresas, cabendo à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna como entidade coordenadora da acção de fiscalização da actividade de segurança privada, com a colaboração das forças de segurança e da Inspeção-Geral da Administração Interna, conduzir o procedimento administrativo de autorização para o exercício da actividade.

A Polícia de Segurança Pública, a Secretaria-Geral e Inspeção Geral do Ministério da Administração Interna vão ser as três entidades que no terreno vão proceder à fiscalização dos operadores económicos do sector e a quem vai competir conduzir o procedimento administrativo de autorização para o exercício da actividade.

No seu preâmbulo, o diploma reafirmava a subsidiariedade em relação aos serviços de segurança do Estado e reconhecia a necessidade de uma maior

¹⁰⁸ Porquanto como refere o preâmbulo do diploma «...não se pode consentir ... que tais empresas actuem sem adstricção a um estatuto específico que as torne colaborantes das forças de segurança públicas, em posição de subsidiariedade e agindo segundo parâmetros de legalidade e de estrita responsabilidade».

¹⁰⁹ António Chumbinho, «Intervenção da Polícia de Segurança Pública», Segurança Privada, Actas do Primeiro Seminário, p. 67.

¹¹⁰ Obs. modificado pelo Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de Maio.

exigência em termos de disciplina legal, com vista a aprofundar a dignificação e moralização do sector e aperfeiçoar a respectiva regulamentação.¹¹¹

Uma novidade saliente no mesmo era, o condicionamento da organização de serviços de autoprotecção dependente de autorização do Ministério da Administração Interna, nos mesmos termos que era exigível para as empresas de prestação de serviços de segurança privada.

7.3. O DECRETO-LEI N.º 231/98, DE 22 DE JUNHO

Seguiu-se o Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Junho, em cujo preâmbulo se reafirmou mais uma vez a importância das actividades de segurança privada, dando-se todavia maior ênfase ao carácter subsidiário desses serviços em relação aos serviços de segurança pública pela natureza das funções desempenhadas, com acento tónico não só na protecção de pessoas e bens, mas também na prevenção e dissuasão de acções ilícito-criminais, o que levou a que se considerasse tal actividade como *«indissociavelmente ligada à prossecução do interesse público»*.

Contrariamente ao diploma inicial – Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro, que atribuía à segurança privada apenas carácter subsidiário face à segurança pública, o legislador veio acrescentar-lhe uma função de complementaridade.¹¹²

Por um lado, explicitou-se a intenção de disciplinar os serviços de segurança privada ainda com maior rigor, do mesmo passo que se procurou dignificar a profissão de vigilante pela atribuição de um cartão próprio de identificação e se alargou o âmbito em que aqueles serviços podiam ingerir, nomeadamente na elaboração de estudos de segurança e na área da formação. Por outro lado,

¹¹¹ Cf. preâmbulo do diploma, «...não parece legítimo recusar-se a complementaridade necessária que a segurança privada desempenha nas sociedades modernas em relação à consecução do objectivo de melhorar a segurança dos cidadãos».

¹¹² Obs. Este diploma veio conformar o regime às normas do Tratado da UE, definindo com rigor a fronteira entre os domínios público e privado, adequando os requisitos obrigatórios para o recrutamento do pessoal de segurança privada às exigências da UE, no respeito pelo princípio da livre circulação de trabalhadores.

mencionou-se a necessidade de definir situações, espaços ou estabelecimentos em que a própria lei exigisse a manutenção de serviços de segurança privada.

Explicitou-se ainda em preceito próprio o dever de colaboração com as autoridades públicas e estabeleceu-se um complexo de deveres especiais.¹¹³

A sujeição ao segredo profissional foi estendida ao pessoal dos serviços de segurança privada, à semelhança do que já vinha do diploma legal anterior e criou-se um conselho de segurança privada, presidido pelo Ministro da Administração Interna.¹¹⁴

À dependência do exercício da actividade de autorização do Ministro da Administração Interna, que já constava da lei anterior, passa a acrescer a necessidade de titular por alvará essa mesma actividade e por licença os serviços de autoprotecção.

7.4.O DECRETO-LEI N.º 94/2002, DE 12 DE ABRIL

Posteriormente, através do Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril, que introduziu alterações ao Decreto-Lei n.º 231/98, passou a prever-se, o constituir contra-ordenação a prestação de serviços de segurança sem o necessário alvará ou licença.

7.5. O DECRETO-LEI N.º 35/2004, DE 21 DE FEVEREIRO

Segue-se àquele diploma legal o Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

Logo no preâmbulo do mesmo, se dúvidas existiam até ali, as mesmas ficam desde logo esclarecidas: a segurança privada prossegue fins de interesse público.

¹¹³ Cf. artigo 16º do Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho.

¹¹⁴ Obs. O Conselho de Segurança Privada é o órgão de consulta do Ministro da Administração Interna a quem compete elaborar um relatório anual sobre esta actividade.

Neste diploma dá-se conta das novas exigências que determinaram uma alteração da regulamentação da matéria, tendo na base o aumento de atribuições à actividade de segurança privada.¹¹⁵

Reforçam-se assim os princípios que imbuem a filosofia desta actividade: prossecução do interesse público, subsidiariedade, complementaridade e colaboração. Este último já se tinha afirmado, pelo menos de forma expressa, a partir dos últimos diplomas.¹¹⁶

Assim, nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, consideram-se duas modalidades de organização da actividade de segurança privada:

- a prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes;

- a organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes.

Em ambas as modalidades, a finalidade da segurança privada é a protecção de pessoas e bens e a prevenção da prática de crimes.

Note-se que estamos no domínio da prevenção de ilícitos criminais e não da repressão e perseguição dos criminosos, tarefa das autoridades públicas.

Os limites que são impostos a esta actividade são intrínsecos da própria razão de ser do reconhecimento de um espaço de autodefesa no quadro da CRP e da lei.

¹¹⁵ Vd. preâmbulo do diploma. Procedeu-se à revisão e alteração do regime jurídico tendo em consideração a crescente importância da actividade, a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional, dos princípios fundamentais do direito comunitário e das instâncias comunitárias.

¹¹⁶ Obs. Quanto à função de complementaridade face à segurança pública, esta tem sido questionada por alguns autores que defendem que à segurança privada apenas lhe deve estar reservada uma função de subsidiariedade, veja-se neste sentido Manuel Guedes Valente, «*Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia*», ob. cit., p.291.

O Decreto-Lei n.º 35/2004 contém, de um modo geral, soluções que, ao definirem limites à segurança privada, permitirão satisfazer as necessidades das três partes envolvidas:¹¹⁷

- os cidadãos, que recebem a garantia de que o exercício da actividade de segurança privada não induz efeitos perversos de aumento de insegurança,

- o Estado, que adquire um instrumento que lhe permitirá proceder a uma gestão mais eficaz da política de segurança a partir da acção complementar de entidades privadas,

- as próprias empresas prestadoras de serviços de segurança e seus trabalhadores, que são, afinal, os principais interessados na existência de regras claras e transparentes que permitam um exercício saudável de uma actividade económica.

O Estado apenas permite o exercício da actividade a entidades por ele acreditadas, estando a actividade sujeita à «*capacidade de controlo estadual*», quer através da fiscalização, quer pela obrigatoriedade de licenciamento prévio.¹¹⁸

Ambas as modalidades supra descritas só podem ser exercidas por entidades, depois de autorizadas pelo Ministro da Administração Interna, sendo tituladas por alvará ou por licença, respectivamente.¹¹⁹

7.6.O DECRETO-LEI N.º 198/2005, DE 10 DE NOVEMBRO

Com este diploma clarifica-se o regime aplicável a nacionais de outros Estados-membros da UE no âmbito do exercício da segurança privada definido no

¹¹⁷ Vd. Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro que interpreta o Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, relativo ao exercício da segurança privada, e clarifica o regime aplicável a nacionais de outros Estados-membros da UE, estabelecidos em Portugal, de acordo com a interpretação das instâncias comunitárias.

¹¹⁸ Pedro José Lopes Clemente, «*O Paradigma da Polícia Privada*», ob. cit., p.358.

¹¹⁹ Importa aqui reter que o legislador estabelece cautelosamente requisitos importantes para o exercício da actividade, como a necessária capacidade financeira das entidades candidatas, a necessidade de instalações e meios materiais e humanos compatíveis com o exercício da actividade. Pretendeu assim, acautelar que as entidades a licenciar se apresentem como credíveis, e estejam em condições de desenvolver a actividade de segurança privada com competência e rigor, evitando assim o surgimento de empresas sem capacidade suficiente para prestar um serviço de qualidade aos clientes.

diploma antecedente. Clarificação que se baseia e integra a interpretação das instâncias comunitárias, em particular a constante do Acórdão do TJUE (quinta secção), datado de 29 de Abril de 2004 e proferido no Processo C-171/02.¹²⁰

Aquele Acórdão, que teve em conta o regime jurídico da actividade de segurança privada aprovado pelo Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Julho, decidiu que Portugal ao exigir como condições para que os operadores estrangeiros pudessem exercer no nosso país, no sector dos serviços de segurança privada, actividades de vigilância de pessoas e bens, que tivessem a sua sede ou estabelecimento permanente em território Português, revestissem a forma de uma pessoa colectiva, tivessem um capital social mínimo, obtivessem uma autorização emitida pelas autoridades portuguesas, sem que fossem tidas em conta as justificações e as garantias já apresentadas no Estado-membro de origem, e que os membros desses operadores possuísem um cartão profissional emitido pelas autoridades portuguesas, sem que fossem tidos em conta os controlos e as verificações já efectuados no Estado-membro de origem, não estava a cumprir as obrigações que lhe incumbiam por força dos artigos 39º CE, 43º CE e 49º CE e da Directiva 92/51/CEE.¹²¹

7.7. A LEI N.º 38/2008, DE 8 DE AGOSTO

Com a alteração introduzida pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto, foram encetadas importantes medidas legislativas, donde se destaca a criminalização do exercício ilícito da actividade de segurança privada, que põe em causa bens como a vida, a integridade física e a liberdade e que causa grande alarme social.

Por se tratar de um comportamento equiparável ao crime de usurpação de funções, a prestação de serviços de segurança sem o necessário alvará ou licença ou o exercício de funções vigilância por não titulares do cartão profissional constitui, por isso, comportamento equiparável ao crime de usurpação de funções, previsto no artigo 358º do Código Penal e punido com pena de prisão até dois anos

¹²⁰ Acórdão consultável nos seguintes endereços: <http://www.eur-lex.europa.eu> e <http://www.curia.europa.eu>

¹²¹ Directiva 92/51/CE de 18 de Junho de 1992, respeita ao reconhecimento das formações profissionais, consultável em <http://eur-lex.europa.eu>

ou com pena de multa até 240 dias. Na mesma pena incorre quem utilizar esses serviços conhecendo a ilegalidade da sua prestação.

Por seu turno, as pessoas colectivas também passam a ser punidas, nos termos gerais, designadamente com penas de multa.

7.8. O DECRETO-LEI N.º 135/2010, DE 27 DE DEZEMBRO

Este procede a alterações ao Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, revendo as regras aplicáveis à emissão dos alvarás e licenças.

8. CARACTERIZAÇÃO do REGIME

Conclui-se pois, desta análise, ainda que limitada aos aspectos fundamentais, que podemos colher como linhas mestras evolutivas no que respeita ao sector da segurança privada no nosso país, as seguintes:

- uma crescente aquisição de consciência da importância da actividade de segurança privada;
- uma solidificação dos princípios norteadores do exercício dessa actividade: subsidiariedade e complementaridade, mais tarde também, colaboração e crescente aumento de atribuições;
- uma exigência de requisitos cada vez mais complexos e precisos, quer respeitantes à idoneidade cívica e moral e capacidade física, quer à formação escolar, quer ainda às *leges artis* e dignificação profissional, que se veio a notar de forma mais marcada a partir do Decreto-Lei n.º 231/98, com a necessidade de autorização para o exercício da actividade — autorização que começou por ser titulada por alvará para ambas as modalidades de actividade de segurança privada com o Decreto-Lei n.º 276/93 e depois por alvará e licença com o Decreto-Lei n.º 231/98, só vindo a obter uma distinção precisa, afirmada no respectivo preâmbulo, com o Decreto-Lei n.º 35/2004;

- uma evolução legislativa que claramente aponta no sentido de um condicionamento da actividade da segurança privada, por uma autorização prévia do Ministério da Administração Interna, que tem revestido ora a forma de alvará, ora de licença, até se fixar na regulamentação actual: alvará para as empresas que prestam serviços a terceiros no âmbito da segurança privada e licença para os serviços de autoprotecção, o que vai de par com o reconhecimento progressivo da importância e complexidade do exercício dessas funções, no que têm de subsidiário, complementar e coadjuvante das forças públicas de segurança, e mesmo no que têm de imprescindível em termos de segurança nas complexas sociedades modernas.

Daí que se defina os serviços de segurança privada como integrando uma componente de interesse público.

O refinamento da regulamentação e evolução legislativa supra descritos, estão indelévelmente ligados ao reconhecimento progressivo da importância e complexidade do exercício da função, no que têm de subsidiário, complementar e coadjuvante das forças públicas de segurança, e mesmo no que têm de imprescindível em termos de segurança nas complexas sociedades modernas, por essa razão se definem estes serviços como integrando uma componente de interesse público.

O ano de 2008 representou a consolidação do modelo organizacional resultante da transferência de competências em matéria de segurança privada, operada com o PRACE, para a Polícia de Segurança Pública.¹²²

Vindo a reestruturação operada na Polícia de Segurança Pública a definir o quadro organizacional presente, foi em 30 de Maio de 2008, criado na estrutura orgânica da Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública o Departamento de Segurança Privada, tendo como competências: ¹²³

“ (...)

a) Instruir os procedimentos de autorização;

¹²² Vd. Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro e Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto.

¹²³ Vd. Portaria n.º 838/2008, de 29 de Maio.

- b) Proceder à emissão de alvarás, licenças e respectivos averbamentos e proceder às necessárias notificações;*
- c) Proceder à emissão, renovação e controlo do cartão profissional destinado ao pessoal das empresas do sector;*
- d) Instruir os processos relativos aos modelos de uniforme sujeitos a aprovação;*
- e) Promover a fixação de medidas e sistemas que permitam o controlo e coordenação permanente do exercício da actividade;*
- f) Manter actualizado o sistema integrado de informação das entidades que exerçam a actividade de segurança privada, bem como dos respectivos administradores, gerentes, responsáveis pelos serviços de autoprotecção, directores de segurança e pessoal de vigilância;*
- g) Fiscalizar a actividade de segurança privada, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspecção -Geral da Administração Interna;*
- h) Estabelecer e difundir as normas de conduta operacional e as normas técnicas de fiscalização;*
- i) Instruir os processos de contra-ordenação relativos à actividade de segurança privada;*
- j) Instruir processos relativos ao cancelamento de alvarás e licenças emitidos;*
- k) Manter actualizado o registo das entidades às quais tenham sido aplicadas sanções por violação das normas reguladoras da actividade de segurança privada;*
- l) Analisar os relatórios anuais de actividades remetidos pelas empresas do sector;*
- m) Proceder à análise e tratamento dos dados estatísticos relativos às empresas do sector e promover a sua divulgação;*
- n) Assegurar todo o processo administrativo respeitante às centrais públicas de alarme;*
- o) Prestar apoio técnico ao Conselho de Segurança Privada."*

Os dados mais actualizados a que tivemos acesso, permitem-nos dizer que o sector da segurança privada contava já no ano de 2011 com 160 entidades autorizadas, das quais 105 eram entidades prestadoras de serviços de segurança privada.¹²⁴

Existiam em 2011, 38.928 profissionais vinculados por contrato de trabalho a entidades que exercem actividades de segurança privada.

O volume global de negócios desta actividade, ascendia a cerca de 650 milhões de euros.

¹²⁴ Obs. Os dados apresentados correspondem às actividades registadas pelo Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, de acordo com os respectivos processos registados e os dados estatísticos constantes da base de dados de segurança privada, regulada pelo Decreto-Lei n.º 309/98, de 14 de Outubro, bem como outras fontes disponíveis, in <http://segurancaprivada.mai.gov.info>

É de registar o esforço desenvolvido por muitas das empresas de segurança quanto à qualidade dos serviços prestados, por via da certificação de processos de acordo com as normas de qualidade e pela adopção de valores corporativos e códigos de conduta profissional.

Podemos assim destacar um aumento do volume de negócios e de solicitações, tendência que se verifica desde 2001, um incremento da diversificação de produtos e serviços, em resposta às necessidades de segurança do mercado e uma utilização crescente de produtos e tecnologias avançadas, em especial no que respeita a sistema de alarme e detecção, vigilância electrónica e controlo de acessos, sendo previsível que a área da segurança electrónica seja a que mais se desenvolva.

Não obstante, verificam-se ainda, alguns factores de risco que importa referir, como o são a existência de prestação de serviços de segurança fora das condições de regulação, o que constitui exercício ilegal de segurança privada, a emergência de prestação de serviços de segurança por pressão do respectivo mercado, em áreas ainda não reguladas, importando criar as condições legais para o efectivo controlo e regulação, a emergência de situações de formação profissional fora das condições legais que têm sido detectadas em acções de fiscalização, o que constitui importante factor de risco, quer para os respectivos profissionais do sector, quer para os clientes de serviços de segurança privada, o aumento de situações de violência física denunciadas em que o suspeito é identificado ou descrito como presumível *'segurança'* e a *'concorrência desleal'* efectuada por empresas de segurança em incumprimento das respectivas obrigações fiscais, relativas à segurança social ou aos direitos laborais.

É importante ainda, referir que para além das importantes alterações introduzidas desde 2004, outras alterações importantes se verificaram, com o Decreto-Lei n.º 101/2008, de 16 de Junho, que no que concerne à obrigatoriedade de adopção de sistemas de segurança privada em estabelecimentos de restauração e bebidas com espaços de dança veio revogar o Decreto-Lei n.º 263/2001, de 28 de Setembro e com a Portaria n.º 247/2008, de 27 de Março, que veio regular as condições aplicáveis ao transporte, guarda, tratamento e distribuição de valores, por parte de entidades de segurança privada detentoras de alvará ou licença.

Desde 2008 que se verifica um reforço da articulação entre as empresas de segurança privada e as forças de segurança, tendo sido encetadas iniciativas tendentes ao reforço da articulação entre ambas, clarificando-se os contornos do quadro legal que rege a cooperação, com melhor definição das competências reservadas às forças de segurança.

Nos termos do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 35/2004 a suspensão imediata do alvará ou licença verifica-se, logo que haja conhecimento, que algum dos requisitos ou condições necessários ao exercício da actividade de segurança privada deixou de se verificar.

O cancelamento, nos termos legalmente previstos, resulta do incumprimento dos deveres especiais previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º, durante dois anos seguidos, da inexistência ou insuficiência de meios humanos ou materiais ou de instalações operacionais, definidos na portaria aprovada nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, por um período superior a seis meses e da suspensão do alvará ou da licença por um período superior a seis meses.

A formação profissional, área também importante para o sector e para os seus profissionais, pode ser ministrada por entidades que sejam titulares de alvará ou por entidades especializadas autorizadas, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 35/2004.¹²⁵

8.1. DOS PRINCÍPIOS a que está SUBORDINADA a ACTIVIDADE

Do exposto, podemos dizer que actualmente o Estado surge como garante do interesse público no papel de Estado-regulador.

Mas o que verdadeiramente caracteriza o Estado de Direito Democrático é a subordinação do próprio Estado, de todas as suas instituições, de todos os seus órgãos e de todos os seus agentes, à Constituição e à Lei, bem como a rejeição de

¹²⁵ Obs. Em 31 de Dezembro de 2008, exerciam actividades de formação profissional do pessoal de vigilância, 55 entidades devidamente licenciadas, das quais 30 são entidades titulares de alvará e 25 são entidades especializadas autorizadas, tendo o número de autorizações emitidas vindo a aumentar, <http://segurancaprivada.mai.gov.info/>

qualquer poder e de qualquer autoridade que possam ser exercidos de forma ilimitada, irracional, desproporcionada ou incontrolável.

O que, em rigor, identifica e distingue o nosso modelo de Estado de Direito Democrático são as bases ou princípios fundamentais expressamente afirmados no artigo 1º da CRP:

- a dignidade da pessoa humana, que fundamenta e confere unidade aos direitos, liberdades e garantias essenciais dos cidadãos, e
- a vontade e liberdade dos cidadãos, que fundamentam e conferem legitimidade à existência, à organização e ao funcionamento do Estado e das suas instituições.

Estas bases axiomáticas constituem, portanto, os fundamentos e os limites do Estado, tal como está configurado na CRP¹²⁶.

É inquestionável que todas as formas de convivência entre as pessoas, por mais simples e homogêneas que sejam os grupos, as comunidades e as respectivas organizações, comportam sempre limites à conduta de cada um dos seus membros.

Ora, se o Estado constitui a organização máxima dos indivíduos, num determinado território, é óbvio que a sua primeira função terá de consistir em tornar possível a convivência pacífica dos cidadãos e em garantir a segurança do grupo contra os perigos de perturbação da paz pública e da ordem democrática.

A CRP, como já aqui ficou dito, não se refere expressamente à segurança privada, limita-se a reconhecer a todos os portugueses o direito fundamental à liberdade e à segurança e a declarar que a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

127

As entidades de segurança privada actuando de forma subsidiária relativamente à segurança pública tem de conformar a sua actividade de acordo com critérios de legalidade estritamente definidos, os quais se operacionalizam através dos supra referidos diplomas regulamentadores da actividade de

¹²⁶ Vd. artigos 1º, 2º e 3º da CRP.

¹²⁷ Vd. artigo 27º n.º 1 da CRP.

segurança privada, uma vez que, «É precisamente o reconhecimento de que a actividade de segurança privada está indissoluvelmente ligada à prossecução de interesses públicos, designadamente o interesse público da segurança, que justifica os especiais cuidados quanto ao licenciamento e à fiscalização desta actividade».¹²⁸

É a prossecução pela indústria de segurança privada de fins de interesse público que justifica e legitima a necessidade de autorização do Estado.¹²⁹

O grande rigor na fixação do acesso à actividade e do seu desempenho por parte daqueles que «Vão desenvolver actividades subsidiárias ou complementares das forças de segurança, das polícias, a quem compete constitucionalmente a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos», segundo Rodrigues Maximiano situa-se primeiro na «...atitude comportamental das empresas e dos seus agentes...».¹³⁰, atenta a transmutação de um simples negócio para uma complementaridade ou subsidiariedade na fiscalização de comportamentos e na protecção de pessoas e bens.

A evolução legislativa registada nesta matéria contém, de modo geral, soluções equilibradas que ao balizarem os limites ao exercício da actividade de segurança privada pretendem satisfazer as necessidades das três partes envolvidas: os cidadãos, a quem se garante que o exercício da actividade de segurança privada não induz efeitos perversos de aumento de insegurança; o Estado, que através da acção complementar de entidades privadas vai poder gerir mais eficazmente a política de segurança e a própria indústria, principal interessada na existência de regras claras e transparentes que permitam o exercício saudável da actividade económica de segurança privada.

Sumariamente analisando os diplomas ante referidos, podemos identificar os seguintes princípios a que se subordina a actividade de segurança privada.

¹²⁸ Jorge Coelho, «Actas do 1º Seminário de Segurança Privada», discurso proferido enquanto Ministro da Administração Interna, MAI.

¹²⁹ Há, no entanto, que distinguir entre a gestão de instrumentos de segurança que é uma actividade de segurança privada dependente de autorização estatal para o seu exercício e a comercialização de equipamentos de segurança, mera actividade comercial, não caracterizada como actividade de segurança privada.

¹³⁰ Rodrigues Maximiano, «Actas do 1º Seminário de Segurança Privada», discurso proferido enquanto Inspector-Geral da Administração Interna, MAI.

8.1.1. PRINCÍPIO da SUBSIDIARIEDADE

Pressupõe o primado da '*actividade de segurança interna*', isto é, da acção dos serviços e forças de segurança estatais e implica que a actividade de segurança privada só intervenha em áreas periféricas ou não essenciais, em sectores carenciados e em matérias que representam um elevado grau de risco.

Resulta da diferente natureza que possuem a segurança pública e a segurança privada, pois a autotutela de direitos tem carácter excepcional, apenas **tendo** lugar quando é impossível recorrer utilmente à autoridade pública estando confinada à preservação de interesses individuais.

Os serviços e forças de segurança públicos têm a incumbência de defender os direitos liberdades e garantias dos cidadãos mas também interesses do Estado (que não se concretizam necessariamente em direitos subjectivos).

Os serviços de segurança privada, à semelhança dos particulares, vêem a sua actividade limitada à defesa de direitos subjectivos como a vida, a integridade física, a liberdade e o património.

Tal como qualquer cidadão que reaja em legítima defesa a uma agressão ilícita e actual, um serviço de segurança privada não tem competência para defender bens do Estado ou interesses supra-individuais em geral.¹³¹

Os bens do Estado são passíveis de defesa privada na medida em que possam constituir objecto de relações jurídicas privadas. Todavia, se estiver em causa um interesse do Estado enquanto titular do *jus imperii*, já não há lugar a qualquer forma de defesa privada.¹³²

¹³¹ Obs. Claro está que esta conclusão não envolve a impossibilidade de um serviço de segurança privada prevenir, por exemplo, o furto de um automóvel pertencente ao Estado (nomeadamente se prestar funções para um determinado organismo público).

¹³² Para dar um exemplo esclarecedor, dir-se-á que um serviço de segurança privada não pode, por exemplo, dispersar uma manifestação ilícita para assegurar a ordem pública. Outro tanto sucederá relativamente a interesses supra-individuais. Assim, por exemplo, uma empresa de segurança privada não pode reagir contra outra empresa que desenvolva uma actividade poluente, para garantir a subsistência da fauna e da flora de uma certa região.

8.1.2. PRINCÍPIO da TIPICIDADE

Aqui a subordinação resulta da enumeração taxativa, em obediência a um regime de *numerus clausus*, dos serviços de segurança privada e constitui, em certo sentido, um corolário do princípio da subsidiariedade, concretizado na enumeração taxativa de serviços que visam, no geral, protecção de pessoas e bens e a prevenção da prática de crimes.

Entre as actividades admitidas contam-se a vigilância de bens, a protecção de pessoas, serviço de "guarda-costas", o transporte de valores e a instalação ou exploração de sistemas de segurança.

Quaisquer actividades que ultrapassem o âmbito da definição dos serviços de segurança privada admissíveis e, em concreto, as próprias actividades que excedam a autorização conferida em cada empresa, hão-de ser consideradas ilícitas. E, no limite, a prática reiterada de tais actividades implica o cancelamento do alvará ou da licença.

Pretende-se impedir o exercício da segurança privada por entidades não preparadas para o efeito e garantir que, numa actividade que envolve sempre risco de ofensa de bens pessoais e patrimoniais, haja capacidade de ressarcimento dos prejuízos causados.

8.1.3. PRINCÍPIO da LEGALIDADE ou da COMPETÊNCIA

O respeito por este princípio implica que as empresas de segurança privada devem, antes de mais, agir no quadro estrito da competência que lhes foi conferida pelo legislador, observando as formalidades prescritas para o exercício da actividade. Respeitando os limites que lhe estão impostos. Os quais se traduzem na proibição de a actividade de segurança privada assumir um carácter instrumental em relação a quaisquer empresas criminosas ou ilícitas em geral.

O Direito Administrativo fixa as condições de possibilidade e legitimidade da actuação das empresas de segurança privada. Atribui os poderes de que carece

o sector para o exercício da actividade, estabelece os fins pelos quais se terá de guiar essa actividade e fixa o próprio conteúdo dos actos a praticar por quem se dedica à actividade de segurança privada.

Deriva, formalmente, da necessidade de autorização específica para o exercício da actividade de segurança privada.

A preocupação primordial é garantir que esta actividade é prosseguida por entidades idóneas para o efeito, devendo os administradores e gerentes das empresas, preencher vários requisitos, entre os quais se contam a cidadania portuguesa, de um estado da UE ou de um país de língua oficial portuguesa (em condição de reciprocidade) e a ausência de condenações pela prática de crime doloso.

Também o pessoal de vigilância e de acompanhamento, defesa e protecção de pessoas deve possuir qualidades físicas e psicológicas a comprovar em exames previstos para o efeito, para além de dever frequentar cursos de formação inicial e contínua.

Por outro lado, as entidades de segurança privada só poderão obter alvará ou licença desde que possuam determinado capital social mínimo, prestem uma caução a favor do Estado, tenham seguro de responsabilidade civil e de roubo e possuam instalações e meios materiais e humanos adequados.

Por seu turno, o alvará e a licença têm de discriminar sempre os serviços e os meios de segurança autorizados em relação a cada entidade requerente.

8.1.4. PRINCÍPIO da NÃO USURPAÇÃO de PODERES PÚBLICOS

Este concretiza-se na proibição da prática de actos da competência das autoridades judiciais ou policiais pelos serviços de segurança privada.

É um limite da maior importância porquanto proíbe a prática de actividades reservadas às autoridades judiciais ou policiais, sendo devido a ele que todas as acções de investigação atribuídas a órgãos de polícia criminal pelo Código de Processo Penal, tais como os exames, revistas, buscas, apreensões, intercepções de

comunicações, identificações, detenções e interrogatórios, são absolutamente vedados às entidades que prestam serviços de segurança privada.

Também a actividade de manutenção de ordem pública, genericamente assegurada pela Polícia de Segurança Pública e pela Guarda Nacional Republicana, está fora do âmbito da actividade da segurança privada.

Assim, como é evidente, nenhuma empresa de segurança privada se pode dedicar a actividades de policiamento das vias públicas ou à repressão de alterações de ordem pública.

Prevê-se, entre os serviços de segurança privada o acompanhamento de defesa e protecção de pessoas.¹³³ Trata-se daquilo que vulgarmente se chama ‘serviço de guarda-costas’. Ora, a criação deste tipo de serviço, a par da existência de outros serviços de vigilância, recomenda as maiores cautelas tendentes a evitar que a actividade de segurança privada seja instrumentalizada por organizações criminosas.

Por conseguinte, o legislador proíbe expressamente que o exercício da actividade de segurança privada vise proteger bens, serviços ou pessoas envolvidas em actividades ilícitas, para evitar que os serviços de segurança privada constituam o suporte da prática de actividades ilícitas.

8.1.5. PRINCÍPIO do RESPEITO pelos DIREITOS FUNDAMENTAIS

E, por último, mas não menos importante temos o princípio do respeito pelos direitos fundamentais, que se exprime na proibição de a actividade de segurança privada inibir ou restringir o exercício de direitos, liberdades e garantias ou ameaçar ou ofender a vida, a integridade física e moral ou outros direitos fundamentais, e que permite caracterizar a actividade da segurança privada como estritamente preventiva e dissuasora.

¹³³ Cf. artigo 2º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

Não significa isto, no entanto, que a actividade de segurança privada se não possa prevalecer dos institutos de autotutela de direitos previstos na ordem jurídica portuguesa.

Tanto a legítima defesa como o direito de necessidade e a detenção em flagrante delito podem ser, na realidade, exercidos por trabalhadores de empresas de segurança privada.

A actividade das empresas de segurança privada também não pode pôr em causa os direitos à imagem, à palavra e à reserva da intimidade da vida privada e familiar, concebidos como direitos fundamentais pelo artigo 26.º, n.º 1, da CRP.

A admissibilidade de gravações de imagem e de som por sociedades de segurança privada ou serviços de autoprotecção é susceptível de lesar estes direitos.

É de observar, todavia, que tais gravações visam exclusivamente a protecção de pessoas e bens e devem ser destruídas no prazo de 30 dias, só podendo ser utilizadas nos termos da lei penal. Acresce que nos lugares objecto de vigilância é obrigatória a aposição de avisos bem visíveis, prevenindo o público de que estão a ser colhidas imagens e, se for caso disso, sons.

Estes últimos avisos descaracterizam, em princípio, as gravações como ilícitos criminais.

A existência de aviso e o fácil conhecimento dos respectivos termos pelos interessados visa, justamente, preencher o requisito do consentimento, tornando as condutas atípicas no plano do Direito Penal.

Por isso se estabelece que «*Nos lugares objecto de vigilância com recurso aos meios previstos nos números anteriores é obrigatória a afixação, em lugar bem visível, de um aviso com os seguintes dizeres: 'Para sua protecção, este lugar encontra-se sob vigilância de um circuito fechado de televisão' ou 'Para sua protecção, este lugar encontra-se sob vigilância de um circuito fechado de televisão, procedendo-se à gravação de imagem e som'.*»¹³⁴

¹³⁴ Vd. Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro e Portaria n.º 135/99, de 26 de Fevereiro.

O crime de gravações e fotografias ilícitas está previsto no artigo 199.º do Código Penal, sendo punível com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 240 dias. Neste crime o consentimento na gravação de palavras e o não dissentimento na colheita de imagens funcionam como verdadeiras causas de exclusão da tipicidade, visto que as condutas só alcançam uma ressonância ético-jurídica desvaliosa em função da oposição, real ou presumível, da vítima.

Sendo que, em última instância a autotutela de direitos deduz do princípio da essencial dignidade de pessoa humana consagrado no artigo 1.º da CRP. Fundamenta explicitamente a legítima defesa na autonomia ética da pessoa humana.

Expressão deste dever de moderação é o regime restritivo de porte de arma de defesa em serviço pelo pessoal das empresas de segurança privada, que carece de autorização escrita anual da entidade patronal para o efeito.

PARTE III – A SEGURANÇA na UNIÃO EUROPEIA

9. Os dias da globalização

A globalização económica é um fenómeno actual de crescente abertura e transnacionalização dos mercados, do qual resultou o aumento drástico da mobilidade das actividades económicas e das empresas e a cada vez maior interdependência económica dos Estados-membros com paulatina supressão de barreiras naturais como as distâncias geográficas e de barreiras artificiais à circulação de bens, serviços, capitais, conhecimento e pessoas.¹³⁵

O Estado-nação está a perder progressivamente o seu tradicional poder de decisão política e de regulação jurídica em detrimento de sujeitos de âmbito supra-estatal, quer de carácter privado, quer público, como o são as grandes empresas transnacionais e as organizações supranacionais e internacionais.

Ora, de todas as organizações internacionais existentes, a que maior impacto tem sobre a soberania dos Estados é a União Europeia (doravante UE).

Ao longo dos últimos anos, também a UE foi desafiada de várias formas.

Por um lado temos o fenómeno do terrorismo islamita, de extensão supranacional, assimétrico e exacerbado nos seus objectivos por questões ideológicas e religiosas.

Por outro, os demais fenómenos de criminalidade de massa, violenta ou altamente organizada e de amplitude supranacional ou transnacional, potenciada paradoxalmente pela eclosão das novas tecnologias de massa, de informação e conhecimento.

A esta última associam-se ainda outros subtipos de criminalidade, pequena criminalidade que não raro é, *a posteriori*, subsidiária de formas mais graves de criminalidade, inclusive do próprio terrorismo.

¹³⁵ Como afirma Ulrich Beck, no seu livro – traduzido em Espanhol - «*Que és la globalización?...*», pp. 41-42, o denominador comum das distintas dimensões da globalização é que «(...) se há venido abajo una premissa esencial de la primera modernidade, a saber, la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales».

A globalização abriu novas oportunidades mas também veio colocar ameaças mais complexas e com ligações entre si.

No que à segurança diz respeito um novo quadro de ameaças passou a colocar-se à sociedade contemporânea.

No dealbar do século XXI todos enfrentam as mesmas ameaças globais e apenas em colectivo podem tentar combatê-las, já que ultrapassam largamente a distinção tradicional entre segurança interna e segurança internacional.

Qual é ou deverá ser o novo papel da Europa neste mundo globalizado? Como é que se tem materializado o conceito de ‘segurança’ a nível da UE, onde esta realidade envolve três dimensões – os Estados, o mercado e a sociedade?

O debate envolvendo responsabilidade pública ou privada pela segurança é cada vez mais actual.

A actividade de segurança privada representa hoje um componente indispensável do sistema de segurança interna, no entanto trata-se de uma actividade levada a cabo de acordo com o objectivo do lucro, no que se pode apelidar de ‘mercado da segurança’.¹³⁶

Quando empresas privadas podem oferecer serviços outrora da exclusiva jurisdição das autoridades públicas, podemos argumentar que analogamente à ‘falha’ dos mercados a ‘falha’ do Estado ocorreu, e *«a divergência entre a oferta do Estado e a procura da sociedade é irreconciliável, no sentido em que a sociedade procura no Estado é-o que este já não pode oferecer»*.¹³⁷

O Estado soberano deixou de ser o centro à volta do qual a comunidade política se organiza. Continua a ser um importante actor, mas juntamente como novos actores que com ele competem tem de provar a sua necessidade, dia após dia. O cidadão comum quer acima de tudo, quando confrontado com a segurança,

¹³⁶ Cf. Detlef Nogala, *«Le marche de La Sécurité Privée: Analyse d’une Évolution Internationale*, Les Cahiers de La Sécurité Intérieure», n.º 24, 2º trimestre, 1996, Revue des Sciences Sociales, pp. 130 e ss.

¹³⁷ Joaquim Aguiar, *«Fim das Ilusões Ilusões do Fim 1985-2005»*, Aletheia Editores, 2005, Lisboa, p. 125, citado por Pedro José Lopes Clemente, *«Segurança: Pública e Privada – Fundamentos e Rumos»*, ob. cit., p. 49.

ver resultados mensuráveis. O desempenho das autoridades públicas tem de ser proporcional aos esforços fiscais que se demandam a esses mesmos cidadãos.

Como também, nesta nova perspectiva, já não de cada Estado per si, mas mais global, torna-se necessário que tanto a legislação como as decisões políticas se adaptem às novas exigências.

O sector da segurança privada tem crescido significativamente na UE nos últimos 10 a 15 anos, tendo-se tornado um essencial e necessário ingrediente da sociedade moderna, como o demonstram os números mais recentes:

Estado-membro	População	Segurança Pública por habitante	Seguranças Privada por habitante	Empresas de Segurança Privada	Pessoal
Alemanha	81,802,257	1/326	1/487	3,700	168,000
Áustria	8,374,872	1/380	1/837	200	10,000
Bélgica	10,839,905	1/266	1/703	220	15,411
Bulgária	7,563,710	1/155	1/132	1,200	57,146
Chipre	803,147	1/156	1/472	60	1,700
Dinamarca	5,534,738	1/503	1/1,107	470	5,000
Eslováquia	5,424,925	1/251	1/315	(2010) 1,730	17,200
Eslovénia	2,046,976	1/256	1/322	113	6,364
Espanha	45,989,016	1/213	1/512	1,494	89,750
Estónia	1,340,127	1/412	1/290	252	4,627
Finlândia	5,399,090	1/701	1/771	250	7,000
França	64,714,074	1/271	1/438	9,425	147,800
Grécia	11,305,118	1/428	1/377	1,200	30,000
Hungria	10,014,324	1/380	1/125	11,304	80,000
Irlanda	4,467,854	1/344	1/223	280	20,000
Itália	60,340,328	1/565	1/1,261	1,299	47,858
Letónia	2,248,374	1/300	1/105	500	21,500
Lituânia	3,244,601	1/290	1/295	121	11,000
Luxemburgo	502,066	1/330	1/186	13	2,700
Malta	412,970	1/215	1/590	(2010) 6	(2010) 700
Países Baixos	16,574,989	1/461	1/525	1,300	31,543
Polónia	38,167,329	1/388	1/191	3,200	200,000
Portugal	10,637,713	1/228	1/273	160	38,928
Reino Unido	62,008,048	1/382	1/170	2,500	364,586
República Checa	10,506,813	1/238	1/204	5,629	51,542
Roménia	21,462,186	1/1,050	1/201	1,282	107,000
Suécia	9,340,682	1/522	1/494	250	20,000

Obs: dados acedidos em www.coess.org - Updated CoESS figures for 2011 «FOURTH WHITE PAPER – The socio-economic add value of private security services in Europe», CoESS and Aproser, Madrid, March 2013.

10. A UNIÃO EUROPEIA em busca de uma cultura estratégica de SEGURANÇA

A ‘segurança’ também é um objectivo fundamental do direito europeu, bem explicitado numa pluralidade de políticas públicas.¹³⁸

O direito europeu usa o termo ‘segurança’ para indicar a política externa e de defesa, ou de segurança comum, mas nos primórdios do processo de construção europeia não passou de uma aspiração.

Não se encontra na missão fundadora da União ser um actor ‘de segurança’ global.

Surgida como Comunidade Europeia, nos anos cinquenta, com um duplo propósito de garantir a paz na Europa e fomentar a recuperação económica após a segunda guerra mundial, teve um grande impulso a partir de meados dos anos oitenta, paralelamente ao processo de globalização.¹³⁹

Embora a defesa não estivesse no âmago do processo de construção europeia, esteve seguramente na mente dos seus visionários, com a criação da Comunidade Europeia de Defesa, cujo tratado constitutivo foi assinado em Maio de 1952, mas a não obter a ratificação do mesmo pela França em 1954 veio a tolher qualquer avanço nesta matéria até 1992, ano em que é assinado o Tratado de Maastricht que veio reabilitar a visão de uma Europa da Defesa.¹⁴⁰

É com este que aparece a resposta europeia face aos desafios externos e internos neste âmbito.¹⁴¹

¹³⁸ L.Ortega Álvarez, «Hacia un concepto integral de seguridad europea, in *La Seguridad integral europea*», Valladolid, 2005, p. 25.

¹³⁹ Os primeiros esforços de cooperação institucionalizada no quadro europeu ocorreram no plano da defesa, cf. João Mota de Campos, «Direito Comunitário - O Direito Institucional», 1º volume, 7ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1995, pp. 45 a 74 – a fase da cooperação.

¹⁴⁰ Jean Monnet e De Gasperi viram logo em 1950 que a União entre os povos da Europa, profundamente abalados por duas grandes guerras em menos de um século, se devia iniciar pelo domínio da defesa e nesse sentido apoiaram a criação de uma Comunidade Europeia de Defesa – CED.

¹⁴¹ Assinado por todos os Estados-membros em 7 de Fevereiro de 1992, entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993, ficando a UE assente em três pilares: o primeiro pilar funcionando segundo o método comunitário, dedicado ao domínio económico e integrando as três comunidades europeias – CEEA, CEE e CEEA, sob a designação de Comunidade Europeia, o segundo pilar referente à Política Externa e de Segurança Comum e o terceiro pilar referente à cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos, ambos com o modelo de funcionamento intergovernamental.

No contexto de um continente europeu em profunda transfiguração geopolítica o Tratado de Maastricht vem dotar a UE de uma política externa e de segurança comum (PESC).¹⁴²

O projecto da Europa da Defesa estava de volta ao horizonte do processo de integração europeia, com a constituição de um pilar de defesa colectiva – o segundo pilar - PESC.¹⁴³

No entanto as expectativas suscitadas não se viriam a concretizar, para descontentamento dos quadrantes mais europeístas.

É ainda introduzido o terceiro pilar, referente à cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos, podendo passar a identificar-se no direito europeu, como no direito nacional de cada estado membro uma política de ‘segurança’ específica que se revê em parte nestes dois pilares.¹⁴⁴

Altera-se assim o paradigma pelo qual *«Durante muito tempo, a literatura lidou com os assuntos de segurança no contexto da integração europeia centrando-se, tendencialmente, nos tradicionais assuntos externos e, particularmente, nos assuntos de segurança militar. No entanto, durante os anos 1990, a segurança interna começou, crescentemente, a ocupar um lugar proeminente na agenda da União Europeia»*.¹⁴⁵

O primeiro e mais consequente afloramento institucional das questões da Justiça e da Segurança Interna a nível da União, tem na sua génese o objectivo de garantir a livre circulação de pessoas no espaço europeu sem fronteiras, resultado da reinvidação de mais segurança por parte dos cidadãos europeus, confrontados com fenómenos de alta criminalidade internacional organizada.

¹⁴² Acontecimentos como a queda do Muro de Berlim, a crise no Golfo Pérsico contribuíram para a necessidade da UE se afirmar nas relações internacionais agindo como uma frente unida.

¹⁴³ O novo texto fundamental comunitário estabeleceu uma ‘cláusula de lealdade’ ao convencionar que: *«Os Estados-membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade»*, cfr. artigo J.1 n.º 4 do Tratado UE.

¹⁴⁴ A ideia de uma União Europeia assente em 3 pilares, foi introduzida pela presidência luxemburguesa, no quadro de uma proposta informal de compromisso tendente a ultrapassar as fortes divergências que emergiram entre os Estados-membros sobre a PESC. Foi desta proposta apresentada em Abril de 1991, que derivou o texto-base do Título V do Tratado da UE, vide Fraser Cameron, *«The Foreign and Security Policy of the European Union: Past Present and Future»*, Sheffield, Academic Press, 1999.

¹⁴⁵ Valsamis Mitsilegas, Jorg Monar e Wyn Rees *«The European Union and Internal Security: Guardian of the People?»*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2003.

Note-se que o conceito de espaço de liberdade, segurança e justiça, tinha já antecedentes na cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, a chamada cooperação JAI, que os Estados-membros iniciaram em meados da década de setenta, primeiro à margem das Comunidades Europeias e sem uma base convencional específica e numa fase posterior, no quadro do Título VI do TUE na sua versão originária.

A cooperação policial decorrente de Schengen,¹⁴⁶ o mais importante antecedente do espaço de liberdade, segurança e justiça veio aprofundar as medidas no campo da segurança, ao suprimir, precisamente a 26 de Março de 1995, os controlos de pessoas nas suas fronteiras comuns sem que tal supressão acarretasse um *deficit* para a segurança comum.

O espaço de liberdade, segurança e justiça progrediu consideravelmente nos últimos anos, induzido também por factores trágicos e inesperados como os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos e de 11 de Março de 2004 em Espanha.

Ao Terceiro Pilar foi associada uma intervenção discreta das Instituições Europeias.

Mas também aqui se ficou aquém das expectativas. Daí que em Amesterdão se tivesse tornado imprescindível a definição clara e inequívoca dos objectivos a alcançar.

De qualquer forma aquele contribuiu decisivamente para realizar um espaço de segurança comum conciliando três eixos fundamentais do projecto da construção europeia – a livre circulação de pessoa, a segurança interna e a solidariedade entre os Estados-membros.

Os tratados que se sucederam deram início a um processo de comunitarização desta política que parece ter culminado com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, pelo qual se dá a transferência para o primeiro pilar de muitas matérias até então pertencentes ao terceiro pilar, sendo que as matérias respeitantes à ‘segurança interna’ foram transferidas para o TFUE e reunidas no

¹⁴⁶ SCHENGEN, que antecipou a livre circulação de pessoas entre os estados signatários, também previa medidas compensatórias ao nível da segurança.

Título IV, dedicado ao «*Espaço de liberdade, segurança e justiça*», constituindo uma das onze áreas de competência partilhada.¹⁴⁷

Regista-se uma abordagem que utiliza instrumentos de diversas políticas e que pugna por um *nexus* entre a segurança interna e a segurança externa da União, como resposta a uma ameaça multidimensional e transnacional.

A análise dos tratados originários e de revisão comprova a expansão do uso do termo ‘segurança’ bem como a diversificação de conteúdos do mesmo.

Com o Tratado de Maastricht o termo surge associado às relações externas da UE e à cooperação nos domínios da ‘segurança interna’.

O Tratado de Amesterdão, embora não tenha engendrado qualquer processo genuíno na esfera da defesa, não obstante ter vinculado os Estados-membros à obrigação de actuarem de modo concertado «a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua» por forma a firmar a União «como força coerente nas relações internacionais», codificou novas responsabilidades da EU no domínio da segurança cooperativa ao atribuir-lhe competências no âmbito de um amplo espectro de tarefas que praticamente só excluiu a defesa territorial.

148

Contribuiu decisivamente para realizar o espaço de segurança comum, mediante a conciliação de três eixos fundamentais do projecto de construção europeia: a livre circulação de pessoas, a segurança interna, e a solidariedade entre os Estados-membros.

Em Nice, como já havia sucedido, não emerge qualquer compromisso de defesa comum, no quadro da agora denominada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), estando inclusive excluída de qualquer esquema de cooperação reforçada em questões que tivessem implicações militares ou em matérias de defesa, pelo que este Tratado não altera fundamentalmente o carácter da PESC,

¹⁴⁷ Existem actualmente cinco Tratados: o Tratado da União Europeia (TUE); o Tratado sobre o funcionamento da Comunidade Europeia (TFCE); o Tratado de Amesterdão, o Tratado de Nice e o Tratado de Lisboa. O primeiro tem um carácter geral, o segundo especifica as políticas, as instituições e todos os aspectos relacionados com o funcionamento da Comunidade Europeia, enquanto os três últimos reflectem os desenvolvimentos e as alterações introduzidas ao TUE e ao TFCE, incluindo a renumeração de artigos, protocolos anexos e as disposições gerais e finais.

¹⁴⁸ Cf. Artigo J.1, n.º 2 do TUE.

continuando os Estados a reter a responsabilidade primária pela condução da sua política externa baseadas na sua geografia, experiência histórica, afinidades culturais e percepção individual dos interesses nacionais, mantendo a sua própria política de defesa.¹⁴⁹

Não obstante a UE passa, sob um ponto de vista formal a projectar-se como uma organização *sui generis* que integra na sua acção dimensões típicas do *core* das soberanias nacionais, a saber uma política externa comum, uma dimensão militar, uma política de segurança comum para uma política de defesa e ainda uma política interna de paz, tranquilidade, ordem interna e justiça.

À semelhança dos Tratados anteriores, o objectivo da União é «...promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos».¹⁵⁰

É preciso aperfeiçoar a forma como se concilia a dimensão interna e externa, para responder às mutações do clima de segurança a UE tem de ser mais eficaz.

11. O TRATADO de LISBOA

11.1. As alterações no domínio da SEGURANÇA e da DEFESA

É com o Tratado de Lisboa que surge um conceito de ‘segurança’ alargado, que considera a segurança da pessoa e outras dimensões não militares da segurança: um conceito de segurança humana.¹⁵¹

¹⁴⁹ Em termos gerais, a cooperação reforçada respeita a grupos de Estados-membros, que no âmbito do sistema da EU, e tendo vontade de ir mais longe em termos de integração das suas políticas, o possam fazer, através de regras/mecanismos próprios, sem que sejam bloqueados nas suas iniciativas pelos restantes Estados-membros, e sem que estes últimos, que não queiram ir tão longe em termos de integração das respectivas políticas, sejam obrigados a acompanhá-los. Conhecido também como o princípio da “*Europa a duas velocidades*”.

¹⁵⁰ Cf. artigo 2º, n.º 1 do TUE e n.º 5 do novo artigo 2º o qual refere que «nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a protecção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a protecção dos Direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do Direito Internacional, incluindo o respeito do princípio da Carta das Nações Unidas».

Põe-se assim fim ao sistema dual CE/UE, que penalizava a capacidade de actuação e do reconhecimento externo da EU, catalisando a explicitação do actor de segurança com a transpilarização.¹⁵² De notar que na luta contra as ameaças transnacionais a UE adoptou, com particular incidência no pós-11 de Setembro, uma abordagem transpilares, com recurso a instrumentos não apenas do terceiro pilar, como também do primeiro e segundo pilares.

11.2. A política de SEGURANÇA e DEFESA

Permite pensar de forma mais consistente num conceito alargado de segurança, abrangendo não só a defesa militar como preocupando-se com a dimensão civil na qual se insere o terrorismo, a criminalidade, o ambiente ou as migrações.

Nas versões precedentes do TUE, utiliza-se pela primeira vez a terminologia ‘segurança nacional’ associada à segurança interna, sem que o legislador esclareça a diferença conceptual da mesma.

Naquelas, ‘segurança interna’ reportava-se à segurança interna dos estados – membros.¹⁵³

A explicação para esta diversificação terminológica consta de um relatório parlamentar britânico, sobre o Tratado de Lisboa, segundo o qual «*A segurança interna era a segurança interna dos Estados-membros, mas também a segurança interna dentro da União Europeia, e pretendia-se retirar a possibilidade de falta de*

¹⁵¹ Obs. O conceito de segurança humana foi introduzido em 1994, no *Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*.

¹⁵² Porquanto «*abolishing the pillars enables all the authorities concerned with “internal security” to be covered for the first time, not merely police forces but also those responsible for customs and civil protection. The abolition of the pillars in this way will be welcomed by all practitioners who stress that cooperation must cover a broader field than merely police aspects in order to ensure internal security. The consequences of the 11 September attacks have shown the importance of mobilizing all services and of cooperation between disciplines*», European Convention Secretariat, cover note – Area of Freedom, security and justice», Document CONV 614/03, 2003. Disponível em <http://www.statewatch.org>.

¹⁵³ Cf. n.º 2 do artigo K.2. do Tratado de Maastricht – artigo 33º do Tratado de Amesterdão «*O presente Título não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros, em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna*».

*entendimento, daí agora se utilizar a descrição de segurança nacional sendo, pela primeira vez, explícito neste Tratado».*¹⁵⁴

Ora, o significado do conceito reside na utilização que é feita do mesmo.¹⁵⁵

A noção de ‘segurança’ foi sempre historicamente variável, correspondendo às várias noções nacionais, mas podemos dizer que a ‘segurança europeia’ será a protecção contra os perigos europeus e/ou globais.

Podemos até ir mais além e falar num ‘direito da segurança europeu’ constituído por um sistema de normas que regulam o espaço jurídico europeu, mas que não assegura o cumprimento destas normas.

A função administrativa em matéria de justiça e assuntos internos está estreitamente ligada à actuação genérica do direito e dos muitos actos normativos na matéria, os quais deixam para as autoridades responsáveis a manutenção da ordem pública e do respeito pela lei. É acção destas autoridades que o ‘direito da segurança europeu’ aponta como necessário coordenar.

Sendo para esse efeito, a harmonização das legislações nacionais, o principal instrumento de integração.

O ‘direito da segurança europeu’ é complexo, fragmentado e conhece muitos tipos de actuações e procedimentos que materializa diversos graus de integração jurídica e política.

A política europeia de ‘segurança’ tem assim, ditado as regras mas deixado aos Estados membros a sua aplicação. O uso da força e as garantias dos cidadãos são disciplinadas primeiro pelo direito nacional.

Com o Tratado de Lisboa e no projecto de Constituição decorrente exigiu-se uma maior intervenção da União Europeia nos domínios das relações externas, da defesa e da segurança.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Parlamento do Reino Unido - «*European Union Committee 10th Report of Session 2007-08 The Treaty of Lisbon: an Impact Assessment Volume I: Report*», p. 158.

¹⁵⁵ Para Mc Sweeney o conceito de segurança não deve englobar apenas o medo, mas também as necessidades humanas, com esta concepção assuntos como os direitos humanos, integração social, fome, *inter alia*, tornar-se-ão igualmente assuntos de segurança, vide para a investigação de um novo conceito de segurança «*Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*», 1^a ed., UK, Cambridge University Press, 1999.

Sendo que com este novo Tratado as duas políticas da União que sofrem modificações mais profundas são a Externa e de Segurança Comum e o Espaço de Liberdade Segurança e Justiça.

A União Europeia passa, do ponto de vista formal, a projectar-se como uma Organização *sui generis* que integra na sua acção dimensões típicas do core das soberanias nacionais: uma política externa comum, uma dimensão militar, uma política de segurança comum para uma política de defesa a ainda de política interna de paz, tranquilidade, ordem interna e justiça.

Matérias tão importantes e directamente relacionadas com o Direito Administrativo como o são o controlo e regulação do fluxo de pessoas, mercadorias, serviços e capitais estrangeiros, emprego e inclusive a política exterior e de defesa, a polícia e a jurisdição penal são actualmente assumidas em maior ou menor medida pela UE e pelas suas instituições.

Sobre algumas destas matérias a UE possui unicamente competência para propiciar a cooperação intergovernamental, desenvolver actividade de fomentar e dirigir recomendações aos Estados-membros.

Mas sobre a maior parte das matérias enumeradas a UE produz normas jurídicas vinculantes directamente aplicáveis - caso dos regulamentos comunitários - que se impõem sobre o normativo dos Estados-membros por força do princípio da supremacia do Direito Comunitário, bem como normas jurídicas que os Estados-membros são obrigados a transpor para o seu ordenamento jurídico interno num período limitado de tempo.

Estas últimas impõem aos Estados-membros os resultados a alcançar deixando os meios e a forma àqueles, tudo controlado no seu cumprimento por um órgão executivo independente dos Estados-membros a Comissão da UE e aplicadas e interpretadas de forma uniforme por um órgão jurisdicional comunitário, o TJUE, com todas as garantias de independência e imparcialidade próprias dos órgãos jurisdicionais e cujo incumprimento por parte dos Estados pode dar lugar, entre

¹⁵⁶ O projecto da Constituição que teve a sua origem na Cimeira de Laeken, «...onde, em 2001, foi adoptada uma Declaração sobre o futuro da UE na qual eram apontados os seus grandes desafios, nomeadamente: No plano externo, o seu novo papel num contexto globalizado, no qual deveria assumir as suas responsabilidades no domínio do controlo da globalização», cfr. Pedro Álvares, «O Tratado de Lisboa e o Futuro da Europa», CIEJD, 2009, p. 13.

outras medidas, à imposição de sanções e multas coercivas, a responsabilidade extracontratual e até à suspensão de determinados direitos reconhecidos pelos Tratados.¹⁵⁷

Razões pelas quais muitos perfilham da opinião de que a UE levou a cabo a maior limitação de soberania dos Estados que a integram desde o surgimento do Estado-nação nos primórdios da Idade Moderna.

Aos Estados-membros exige-se que tenham instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e a protecção das minorias, assim como uma economia de mercado viável e a capacidade de a Administração Pública de cada um aplicar a legislação da UE e de velar pelo seu cumprimento.¹⁵⁸

Na UE, fruto desta perda de soberania *de facto* e *de iure*, resulta para alguns autores, a europeização do Direito Administrativo, resultado directo do processo de influência recíproca do Direito Comunitário nos diferentes ordenamentos nacionais.¹⁵⁹

Ordenamentos jurídicos nacionais que sofreram um movimento de transformação, resultante como nos diz a Professora Maria Luísa Duarte «...*de dois poderosos factores de convergência, ambos de origem comunitária: por um lado, o processo de harmonização das legislações nacionais no campo da actividade administrativa e, por outro lado, a jurisprudência comunitária, com particular incidência nos domínios dos direitos dos administrados e dos deveres procedimentais pressupostos pela conduta transparente e imparcial de uma boa administração*».¹⁶⁰

¹⁵⁷ Vd. Processo *Francovich*, de 19 de Novembro de 1991, em que o TJUE declarou a responsabilidade extracontratual do Estado Italiano pela não transposição no prazo de uma Directiva Comunitária.

¹⁵⁸ Vd. os critérios saídos do Conselho Europeu de Copenhaga, Junho de 1993.

¹⁵⁹ Obs. Autores há que pensam de modo muito diverso, veja-se Pierre Legrand, autor de “*European Legal Systems are not converging*” para quem existe na Europa diversas e irreduzíveis formas de percepção e pensamentos jurídicos, pelo que, a ambição de uma *concordat* Europeia é uma quimera.

¹⁶⁰ Maria Luísa Duarte, «*Direito Administrativo da União Europeia*», Coimbra Ed., 2008, p. 24.

Segundo Oriol Mir Puigpelat, «(...) *el Estado está perdendo cada vez más poder en favor de sujetos públicos o privados de carácter transnacional, como consecuencia del actual proceso de globalización – principalmente económica*». ¹⁶¹

Para este Autor o Estado deixa de ser um Estado prestador e se converte num Estado regulador-controlador, um Estado garante.

A transformação das funções estatais tem enorme impacto no Direito Administrativo, porquanto entra em crise a tradicional ideia de serviço público associada à gestão directa ou indirecta da Administração, ganhando nova importância a regulação, inspecção, autorização ou sanção, enquanto instrumentos à disposição da Administração para velar para que os cidadãos através da sua actuação não contrariem o interesse geral.

Este processo de liberalização e privatização supõe a crise da noção orgânica tradicional de serviço público e a sua substituição por uma noção mais funcional ou material, vinculada às obrigações do serviço público que os operadores privados devem respeitar.

Será que podemos falar aqui de um Estado, de uma Administração, de um Direito Administrativo menos nacional, mais garantístico e menos prestador, mais democrático nuns aspectos e menos noutros, submetido a um regime jurídico que lhe concede maiores espaços de liberdade?

Todos os males resultantes da globalização só podem ser contrariados por instâncias políticas de alcance supranacional.

E aqui entra em cena o Direito Administrativo e a Administração Pública.

Este tem de ser também ele global, porquanto como disse Ferrajoli «*o estado é hoje demasiado grande para as coisas pequenas e demasiado pequeno para as coisas grandes*». ¹⁶²

Um exemplo é-nos oferecido pela própria catástrofe de um dos atentados terroristas mais famoso da história – o 11 de Setembro de 2001, consequência da

¹⁶¹Vd. “*Globalización, Estado y Derecho*”, 2004, p. 75.

¹⁶² Vd. Luigi Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Milano, Anabasi, 1995, p. 49.

colisão deliberada de três aviões comerciais pilotados por terroristas suicidas e de que nos fala Beck, que considera a prévia privatização da segurança do espaço aéreo norte-americano em parte responsável pela catástrofe, porquanto: *«Muita gente confundiu modernização com privatização, com a ideia de Estado neoliberal. Mas depois do 11 de Setembro a divisa do neoliberalismo de substituir política e Estado por economia perdeu força. Um exemplo disso foi a privatização da segurança do espaço aéreo norte-americano. Esta autoridade de controlo chave para o sistema da segurança interna foi encomendada a trabalhadores a tempo parcial e com condições de precaridade laboral. O salário daqueles estava abaixo do salário auferido por empregados de cadeias de restauração de fast food. Foram-lhes ministradas poucas horas de formação para este emprego por períodos que não excediam os seis meses. Tem que se reconhecer com tristeza que esta concepção neoliberal que compreende por um lado a do Estado e por outro a trindade – desregulação, liberalização e privatização, colocou o país vulnerável a ataques terroristas. Neste sentido as terríveis imagens de Nova Iorque contém uma mensagem que também foi captada nos Estados Unidos: um país pode suicidar-se por excesso de neoliberalização. Entretanto, a segurança aérea foi estabilizada e convertida novamente num serviço público»*. (tradução nossa).¹⁶³

Estes e muitos outros exemplos fazem com que se considere indispensável que o Estado mantenha a sua actividade de polícia, a sua genérica função de garantir o cumprimento das condições mínimas de convivência.

Neste âmbito, o Tratado de Lisboa tem, segundo Nuno Severiano Teixeira, objectivos ambiciosos, *«De uma perspectiva geral, espera-se que consubstancie avanços significativos em três domínios. Em primeiro lugar, a racionalização da estrutura institucional, com maior eficácia e rapidez no processo de tomada de decisão. Em segundo lugar, o aumento da transparência e da legitimidade democrática, através do reforço do papel dos cidadãos e dos seus representantes. E, em terceiro lugar, um aprofundamento e fortalecimento dos mecanismos da acção externa da UE, nomeadamente em matéria de segurança e defesa»*.¹⁶⁴

¹⁶³ Vd. Ulrich Beck, *Libertad o capitalismo: el incierto futuro del trabajo*, El País, 24 de Fevereiro de 2002, pp. 17-18.

¹⁶⁴ Vd. “O Tratado de Lisboa e a Segurança Europeia”, in *Revista de Relações Internacionais*, n.º 18, Junho de 2008, pp. 83 a 90.

O conceito de segurança segundo aquele Autor é um conceito não circunscrito à segurança do estado e ao uso da força, mas um conceito de segurança alargado, que considera a segurança da pessoa e outras dimensões não militares da segurança, ou seja, o já referido conceito de segurança humana.

O Tratado confere à União o quadro jurídico e os instrumentos necessários para fazer face aos desafios futuros e responder às expectativas dos cidadãos, contribuindo para a construção de uma Europa mais democrática e transparente.

A introdução da Carta dos Direitos Fundamentais no direito primário europeu, vem permitir a criação de novos mecanismos de solidariedade e a garantia de uma melhor protecção dos cidadãos europeus, numa Europa de direitos e valores, de liberdade, solidariedade e segurança.¹⁶⁵

Além de serem uma referência para os cidadãos europeus, estes valores mostram ao resto do mundo o que a Europa tem para oferecer.

O Tratado de Lisboa reforça a solidariedade entre Estados-Membros ao prever a acção conjunta destes se um deles for vítima de um atentado terrorista ou de uma catástrofe natural ou provocada pela acção humana, pois a União tem agora mais capacidade para intervir nas áreas da liberdade, segurança e justiça e, por conseguinte, para lutar contra o crime e o terrorismo.

As novas disposições em termos de protecção civil, ajuda humanitária e saúde pública têm igualmente como objectivo reforçar a capacidade de reacção da União em caso de ameaça contra a segurança dos cidadãos europeus.

A Europa assume maior protagonismo na cena mundial através da articulação dos diferentes instrumentos de política externa da União, tanto na elaboração como na adopção de novas políticas.

¹⁶⁵ No Tratado de Lisboa a Carta é investida de força obrigatória através da introdução de uma menção que lhe reconhece valor jurídico idêntico ao dos Tratados, tendo para o efeito sido proclamada segunda vez em Dezembro de 2007 e pela primeira vez todos os direitos que se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como legislação nacional e convenções internacionais do conselho da Europa, das Nações Unidas e da Organização Internacional do trabalho foram reunidos num único documento. Conferindo visibilidade e clareza aos direitos fundamentais, contribui para desenvolver o conceito de cidadania da União, bem como para criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

O Tratado de Lisboa permite à Europa assumir uma posição clara nas relações com os seus parceiros e tirar maior partido das suas vantagens económicas, humanitárias, políticas e diplomáticas a fim de promover os interesses e valores europeus em todo o mundo, no respeito pelos interesses individuais dos Estados-membros em matéria de política externa.

A criação do novo cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão reforçará o impacto, a coerência e a visibilidade da acção externa da UE.

No que se refere à política europeia de segurança e defesa, o Tratado prevê disposições especiais para a tomada de decisão e prepara o caminho para uma cooperação reforçada no âmbito de um pequeno grupo de Estados-membros.

Hoje em dia, identificamos um conjunto vasto de fenómenos criminais que põem em causa os valores do Estado de direito, a organização democrática das sociedades e os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos europeus ou das pessoas que se encontram em território da União.

São exemplos destas novas ameaças transnacionais fenómenos como o terrorismo de inspiração fundamentalista, a criminalidade organizada, com especial destaque para o tráfico e a exploração de seres humanos, que se juntam ao tráfico de estupefacientes e de armas, e a criminalidade económica e financeira.

Para lhes responder, a UE tem procurado reforçar a troca de informação relevante, a gestão das fronteiras comuns e as várias agências que asseguram a cooperação policial e judiciária entre os Estados-membros.

A dimensão externa da segurança interna é, cada vez mais, imposta por um conjunto vasto e inovador de ameaças que não conhecem fronteiras nem limites territoriais.

No que respeita a Portugal, a procura de estratégias de resposta tem passado por três eixos fundamentais da dimensão externa da política de segurança interna: a cooperação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, a cooperação transatlântica e, claro está, a cooperação no Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, em que estamos integrados.

A cooperação na UE em matéria de Justiça e Assuntos Internos tem como objectivo principal «*o desenvolvimento da União Europeia enquanto Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos nas fronteiras externas, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade*», tal como se preconizou no Tratado de Amesterdão.

Mas será a nossa cooperação em matéria de segurança suficiente para fazer frente aos novos desafios da criminalidade transnacional, tendo em conta ameaças como o tráfico de pessoas, drogas e armas, a ciber-criminalidade, os crimes ambientais ou a ameaça terrorista? Estará, a União como um todo e os seus Estados-membros individualmente, prontos a enfrentar com êxito tais riscos? De que forma se tem vindo a preparar para superar este conjunto de desafios?

O aprofundamento da segurança comunitária tem sido garantido através: do incremento da troca de informações, com base no princípio da disponibilidade; da melhoria da prevenção efectiva e da luta contra o terrorismo, atendendo à ideia de que os Estados-membros se devem preocupar não apenas com a sua segurança, mas igualmente com a segurança de toda a União; e da prevenção das causas que conduzem à radicalização e ao recrutamento para fins terroristas, aumentando a capacidade de resposta e a protecção das infra-estruturas críticas.

Sendo o reforço da segurança condição *sine qua non* do aprofundamento da liberdade no espaço comunitário, cabe pois aqui questionar, qual o contributo que no âmbito da segurança interna dos Estados e da UE a segurança privada pode prestar e como deve o mesmo ser prestado?

A emergente regulação europeia da 'segurança' revela-se profundamente ambivalente. A obtenção de uma maior integração do sector, conseguida através do potenciar da coordenação e capacidades nacionais, responde sem dúvida às exigências políticas e ao pragmatismo institucional. Mas esse mesmo pragmatismo deveria conduzir também ao reconhecimento de que existem ainda numerosas questões que esperam adequada sistematização, em prol tanto do bom funcionamento da administração europeia quanto da tutela dos Estados membros.

Considerando que continuam a existir diferentes níveis de regulação de Estado para Estado membro, numa União Europeia onde não existem mais barreiras legislativas a que as empresas de segurança privada ofereçam os seus serviços nos vários estados, a começar pela deslocação do seu pessoal, pela liberdade de contratação de trabalhadores, questões relativas ao nível de controlo sobre a qualidade e profissionalismo das empresas e dos seus trabalhadores ganha pertinência, pelo que, esperamos nas páginas seguintes poder contribuir para a dilucidação desta questão.

11.3. A SEGURANÇA PRIVADA

Devido à sua natureza política *sui generis*, a UE não dispõe de instrumentos de soberania ou de potência análogos ao de um Estado e muito menos de uma superpotência, fazendo da sua política externa de defesa sobretudo uma política discursiva e declarativa.

A UE não tem um centro de soberania concentrado que permita uma afirmação estratégica igual a uma superpotência, razão pela qual, será sempre uma comunidade de Estados com diferentes culturas estratégicas submetidas a uma certa europeização.

E tem sido este facto que tem revelado sucessivas vezes problemas de coerência e consistência entre os Estados-membros, aquilo a que muitas vezes chamamos *deficit* de legitimidade, pelo qual a UE é vista mais como uma aliança entre Estados do que como verdadeira União.

A quase inviolabilidade da soberania dos Estados em matéria de segurança é reforçada pelo paradigma de uma aparente estabilidade interna e externa em que o emprego da força surge apenas e só em último recurso.

E, neste sentido, podemos afirmar que a UE é um actor essencialmente normativo, valorativo, regulativo e construtivo mais do que securitário.

Um actor com uma cultura estratégica baseada no Estado de Direito, na Democracia e nos Direitos Humanos.

Com o Tratado de Lisboa a União está mais normativa, se considerarmos que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia só encontrou valor vinculativo neste último Tratado.¹⁶⁶

Autores há que vem a UE, enquanto actor de segurança, como um actor eminentemente civil, com um forte pendor normativo e até provedor do bem-estar público.

Assumindo-se cada vez mais como um actor provedor e distribuidor de segurança, responsabilizando-se por procurar as raízes e causas da instabilidade e da insegurança, com uma agenda de segurança que se socorre de uma abordagem abrangente e transversal a toda a política de segurança, trans-pilar, multinível e deslocalizada ganhando mais visibilidade.

A segurança, sendo uma das áreas políticas mais sensíveis, é um sector em que os Estados-membros hesitam em abdicar das suas prerrogativas nacionais, estando o mercado interno da EU no que respeita à indústria de segurança privada muito fragmentado, dividido pelas fronteiras nacionais.¹⁶⁷

Na UE a segurança privada tem um valor de mercado estimado entre 26 milhões de euros e 36,5 mil milhões de euros, com cerca de 180 000 trabalhadores.

Dividindo-se em vários subsectores desde a segurança da aviação, protecção do transporte marítimo, segurança das fronteiras, protecção de infra-estruturas críticas, informação sobre actividades terroristas, incluindo nestas a cibersegurança e as comunicações, a protecção da segurança física, a gestão de crises e o vestuário de protecção.

¹⁶⁶ Note-se que a Carta representa a síntese dos valores comuns aos Estados-membros da UE, reunindo pela primeira vez num único texto os direitos civis e políticos clássicos, bem como os direitos económicos e sociais, conforme explicitado no preâmbulo da mesma «*é necessário, conferindo-lhes maior visibilidade por meio de uma Carta, reforçar a protecção dos direitos fundamentais, á luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica*».

¹⁶⁷ Veja-se o caso da videovigilância, a qual em expansão em menor ou maior escala nos vários Estados-membros não oculta a enorme variação das políticas públicas existentes na Europa. Duma forma algo simplificada, podemos afirmar que os Estados europeus se dividem em dois grandes grupos: por um lado, aqueles que consideram que a protecção dos cidadãos face à videovigilância requer uma legislação específica, porque se trata de uma restrição de direitos fundamentais e por outro lado, aqueles que consideram que não é necessária uma legislação específica, porque entendem a videovigilância exclusivamente como contribuição para a segurança dos cidadãos, como reforço dessa segurança e também por entenderem que os princípios jurídicos e as normas existentes, com particular ênfase na legislação relativa à protecção de dados, são suficientes para disciplinar o uso público e privado da videovigilância.

A Comissão Europeia propôs um programa de acção para permitir um maior crescimento da indústria privada de segurança,¹⁶⁸ o qual *«deverá preparar esta indústria – um dos sectores com maior potencial em matéria de crescimento e emprego na UE – para permanecer na Europa e continuar a produzir produtos de segurança de grande qualidade»*.

Pretende-se assim criar um verdadeiro mercado interno para a indústria da segurança, segundo declarações de Antonio Tajani, Vice Presidente da Comissão Europeia, com a tutela das empresas e do empreendedorismo: *«A actual fragmentação do mercado debilita a competitividade da indústria europeia de segurança. Esta falta de uma “marca UE” é particularmente crítica, uma vez que os futuros mercados importantes para as tecnologias de segurança não se encontrarão na Europa, mas nos países emergentes. Chegámos hoje a acordo sobre uma matriz para a criação de um verdadeiro mercado interno das tecnologias de segurança, que é essencial para reforçar a posição da nossa indústria de segurança, para que ela possa contribuir para o crescimento e o emprego»*.

Mercado interno este ao qual se pretende dar projecção internacional, com o apoio às empresas para aceder aos mercados internacionais em países terceiros. Sendo a segurança das fronteiras a segurança da aviação as áreas mais promissoras.

A Comissão tenciona adoptar propostas legislativas para estabelecer um sistema de certificação harmonizado a nível da UE para os equipamentos e sistemas vulgo designados por tecnologias de segurança. Pretende ainda criar uma maior sinergia entre a investigação civil de segurança e de defesa, através inclusive da criação de normas híbridas pelos organismos europeus de normalização, bem como, uma dinamização em matéria de contratos públicos a nível nacional.

Neste sentido *«Um grupo de peritos instituído pela Comissão reunir-se-á pelo menos uma vez por ano para acompanhar a aplicação das medidas políticas propostas e reunir todos os agentes pertinentes no domínio da segurança»*.

¹⁶⁸ Vd. Comunicado de Imprensa, Comissão Europeia, Bruxelas, 30 de Julho de 2012, http://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-12-863_pt.htm

Correntes mais cépticas interrogam-se sobre o real desenvolvimento de uma estratégia europeia, muitos deles defendendo uma atitude excessiva *talk the talk but don't walk the walk* da segurança europeia.

11.3.1. A fase da HARMONIZAÇÃO normativa e da REGULAÇÃO

Também relativamente aos métodos de integração normativa, distingue-se entre “harmonização”, que exige apenas a adopção de termos de referência genéricos que potenciam uma equivalência funcional entre as normas dos Estados-membros, “uniformização”, que já pressupõe a adopção de normas comunitárias padronizadas e directamente aplicáveis em todos os Estados-membros e por fim “codificação”, estágio mais avançado da integração normativa, traduzível na conglomeração de diversas normas e princípios num só texto normativo de fonte comunitária.¹⁶⁹

As opções quanto ao grau de intervenção da UE na adopção de actos jurídicos destinados a fazer confluir os diversos sistemas administrativos nacionais variam significativamente, com alguns a considerar suficiente que as instituições comunitárias adoptem a aprovação de actos jurídicos sectoriais que contribuíssem para a harmonização dos diversos ordenamentos jurídicos nacionais. Já outros defendem que a UE proceda a uma codificação integral do Direito Administrativo Europeu. Outros há que preferem uma codificação parcial, que incida exclusivamente sobre os princípios gerais do Direito Administrativo Europeu.¹⁷⁰

Certo é, evocando aqui as palavras do Professor Marcello Caetano, reportando-se à criação do Direito Administrativo enquanto meio de limitação dos poderes do Estado «...quanto mais extenso e complexo é o âmbito do Estado, mais a sua actividade carece de regulamentação. E quanto mais dependente o indivíduo se

¹⁶⁹ Vd. Sobre estes métodos de integração normativa, Inês Ferreira Leite, «Uma Europa Unida, Um Mercado Único, Um Direito unificado?», Relatório de Mestrado (policopiado), BFDUL, Lisboa, 2003, pp. 3 a 7 e Luís de Lima Pinheiro, «Direito Internacional Privado», volume III (Competência Internacional e Reconhecimento de Decisões Estrangeiras), Coimbra, Almedina, 2002, pp. 57 e segs.

¹⁷⁰ Chris Hilson, «The Europeanization of English Administrative Law: Judicial Review and Convergence», in EPL, volume 9, issue 1, March 2003, p. 128, Ole Due «Le respect des droits de la defense dans le Droit Administratif Communautaire», in CDE, 1987, pp. 383 a 396.

*torna do Estado, mais imprescindível é a definição da sua posição nele ou em face dos seus órgãos e serviços».*¹⁷¹

Tem-se no entanto, vindo a registar uma crescente regulação normativa das relações-jurídico-administrativas que tem contribuído para uma convergência dinâmica dos Direitos Administrativos nacionais.

11.3.2. A POSIÇÃO DO TJUE NO QUE CONCERNE A ACTIVIDADE DE SEGURANÇA PRIVADA

Proclamadas que foram a liberdade de circulação de trabalhadores e de prestação de serviços e o direito de estabelecimento em conformidade com o princípio da proibição de discriminações em razão da nacionalidade, cf. artigo 45º e 55º do TCE, este previu contudo casos de excepção, a que se convencionou chamar ‘cláusulas de reserva’.¹⁷²

Entende-se que as disposições contidas naqueles artigos não são aplicáveis *«às actividades que, num Estado-membro, estejam ligadas, mesmo ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública»*.

Seria ao abrigo daquelas normas que o direito nacional dos Estados-membros poderia reservar aos seus cidadãos e às suas entidades privadas nacionais o exercício de poderes públicos da função administrativa.

O que deu origem a que o TJUE se pronunciasse, num grupo de três decisões sobre a natureza da actividade de segurança privada, sobre a legislação de três países (Espanha, Bélgica e Itália) que reservavam a nacionais, empresas e pessoal, o acesso à actividade de prestação de serviços de segurança privada.¹⁷³

O Tribunal decidiu que *«...a actividade de segurança privada não constitui uma participação directa e específica no exercício da autoridade pública, tratando-se de uma actividade exercida segundo o direito privado, com base em relações de direito privado; a simples contribuição para a manutenção da segurança pública, que todo e qualquer indivíduo pode ser chamado a dar, não íntegra o exercício de*

¹⁷¹ Marcello Caetano, *«Tendências do Direito Administrativo Europeu»*, in *«Estudos de Direito Administrativo»*, Lisboa, Edições Ática, 1974, pp. 454 e 455.

¹⁷² Obs: actuais artigos 51º e 62º do TFUE.

¹⁷³ Obs. Acórdão Comissão/Espanha, de 29.OUT.1998 – processo C-114/97, Acórdão Comissão/Bélgica, de 09.MAR.2000 – processo C- 355/98 e Acórdão Comissão/Itália, de 31.MAI.2001- processo C-283/99.

*autoridade pública. Por outro lado, quando, em situações determinadas, as empresas de segurança privada são chamadas a auxiliar ou a assistir as forças de segurança pública, elas actuam no contexto de uma função apenas auxiliar, estando àquelas forças reservado o exercício de poderes de coerção e de autoridade pública. Por fim, ainda que a lei confira às empresas ou ao respectivo pessoal um poder especial (v.g., um poder de detenção em caso de flagrante delito não grave), está em causa um poder que constitui um elemento destacável do conjunto da actividade profissional que não pode justificar que a profissão escape, no seu todo, ao respeito das disposições do Tratado relativas às liberdades».*¹⁷⁴

Para melhor ilustrar a posição do TJUE no tema da segurança privada referimos aqui um outro Acórdão do TJUE¹⁷⁵, que tem por objecto também uma acção por incumprimento intentada pela Comissão contra a República Italiana por esta alegadamente ter desrespeitado as obrigações impostas pelos artigos 43º e 49º do TCE,¹⁷⁶ relativos à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços de empresas de segurança privada.

11.3.2.1. O ACÓRDÃO proferido no PROCESSO C-465/05

Nesta acção de incumprimento a Comissão apresentou oito fundamentos sobre os quais o Tribunal de Justiça se devia pronunciar, a saber:

- a) a actividade de segurança privada só pode ser exercida após ser prestado um juramento de fidelidade à República Italiana;
- b) a actividade de segurança privada só pode ser exercida mediante autorização concedida pelo *Preffeto* (prefeito);
- c) a autorização acima referida tem uma validade territorial limitada e a sua concessão está sujeita à verificação do número e da importância das empresas de segurança já em actividade no território em causa;
- d) as empresas de segurança privada devem ter uma sede de exploração em cada província em que exercem a sua actividade;

¹⁷⁴ Cf. Pedro Gonçalves, ob. cit., pp. 92-98.

¹⁷⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda secção) 13 de Dezembro de 2007 - processo C-465/05, in <http://curia.europa.eu>

¹⁷⁶ Obs. Actuais artigos 49º e 56 do TFUE.

- e) os membros do pessoal dessas empresas devem ser individualmente autorizados a exercer a actividade de segurança;
- f) as empresas de segurança devem empregar um número mínimo e/ou máximo de trabalhadores para serem autorizadas;
- g) as empresas de segurança privada devem prestar uma caução na caixa de depósitos e empréstimos local; e
- h) os preços dos serviços de segurança privada são fixados na autorização do prefeito no âmbito de uma margem de flutuação pré-determinada.

Decidiu o Tribunal:

- a) Relativamente ao primeiro fundamento:

A Comissão alegou que, a obrigação de prestar juramento de fidelidade à República Italiana, era um obstáculo injustificado ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços, e que esta obrigação não era coincidente com o objectivo de garantir uma melhor protecção da ordem pública.

A Itália defendeu-se dizendo que o exercício da actividade de segurança privada, constitui exercício de autoridade pública e que então devia reger-se pelos artigos 45º e 55º do TCE.

A própria norma impugnada pela Comissão que afirma que a actividade de vigilância privada não pode implicar o exercício de poder público ou do poder de restringir a liberdade individual, os agentes de segurança privada não dispõem de mais autoridade do que qualquer outro cidadão, logo as aplicações dos artigos 45º e 55º TCE não são aplicáveis neste caso.

Para além disto, o Tribunal considerou que a obrigação de juramento constitui um obstáculo ao exercício destas actividades por parte das empresas de outros Estados-Membros no território italiano, visto que, uma operadora italiana dispõe mais facilmente de pessoal disposto a prestar juramento, pois é uma operação que um nacional ou um residente realiza mais facilmente do que cidadãos de outros Estados-membros, considerando procedente o primeiro fundamento.

b) No segundo fundamento:

A Comissão considerou a obrigação de obter uma licença com validade territorial como uma restrição à livre prestação de serviços, na acepção do artigo 49º do TCE.

A Itália voltou a usar o argumento de que se tratava de exercício de autoridade pública e que como o sector da actividade controvertida não está harmonizado é conservado o direito de a Administração poder sujeitar a autorização interna as empresas estabelecidas noutros Estados-membros.

O Tribunal deu razão à Comissão e declarou o segundo fundamento procedente, pois o facto de a República Italiana ter 103 províncias é um grande obstáculo às empresas de outros Estados-membros, e a jurisprudência tem considerado que uma regulamentação nacional que obrigue a prestações de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-membro, para que seja concedida uma autorização administrativa constitui uma restrição à livre prestação de serviços, para efeito do art. 49º TCE.

c) Para o terceiro fundamento:

A Comissão alegou que se tratava de uma restrição injustificada e desproporcional à liberdade de estabelecimento do artigo 43º TCE e à livre prestação de serviços do artigo 49º TCE, e com isto é criada uma situação de insegurança jurídica para o operador proveniente de outro Estado-membro.

Em sua defesa a Itália argumentou que era necessário assegurar que as empresas de segurança privada não substituam a autoridade pública.

O Tribunal considerou que estas actividades não são de natureza a causar problemas de ordem pública, e que este Estado-membro devia adoptar medidas menos restritivas para prosseguir este objectivo e como tal julgou procedente o terceiro fundamento.

d) Relativamente ao quarto fundamento:

A Comissão voltou a considerar como sendo uma restrição à livre prestação de serviços que não está justificada por qualquer razão imperativa.

A República Italiana admite a violação do artigo 49º, mas justifica como sendo necessária para garantir um grau razoável de proximidade entre a zona de actuação dos guardas particulares e o exercício das responsabilidades de direcção, de comando e de controlo do titular da licença.

Apesar deste argumento o Tribunal de Justiça julgou este fundamento procedente baseando-se no facto de o controlo das seguranças privadas não implicar ter uma sede de exploração em cada uma das 103 províncias italianas, sendo suficiente um regime de autorizações e obrigações resultantes da actividade de segurança privada.

e) Quanto ao quinto fundamento:

Para a Comissão o facto de a legislação nacional não ter em conta os controlos a que o guarda particular ajuramentado está sujeito no Estado-membro constitui uma violação do artigo 49º TCE.

A Itália considera que este fundamento deve ser analisado pelo ângulo da livre circulação de trabalhadores. Além disso, reitera a defesa relativa à participação dos interessados no exercício da autoridade pública.

O Tribunal de Justiça considerou este fundamento como procedente e justificou a sua decisão ao considerar a obrigação decorrente deste fundamento como sendo uma restrição injustificada à livre prestação de serviços de uma empresa, ignorando os controlos e verificações já realizados noutros Estados-membros.

f) No sexto fundamento:

A Comissão alegou que considerava uma restrição à livre prestação de serviços, porque era muito pesado para uma empresa sempre que quisesse fazer alterações de pessoal necessitava de obter autorização em cada província italiana,

para além desta maior carga para as empresas, este pedido de alteração do pessoal devia estar imperativamente anexado ao pedido de licença.

A República Italiana justificou esta medida como sendo apenas para controlar o número de pessoas armadas que prestam serviços num determinado território, para assim poder desencadear os meios de controlo necessários.

Perante estes argumentos o Tribunal de Justiça salientou que tal imposição impede, indirectamente, o aumento de pessoas empregadas por estas pessoas, pois podia dissuadir as empresas de segurança privada estrangeiras de operar em Itália, tal as limitações impostas aos poderes de organização e de direcção do poder económico e as suas consequências em termos de custo, apesar de o Tribunal de Justiça não poder considerar de inadequado o argumento apresentado pela República Italiana, esta não demonstrou de forma suficiente que o controlo da fixação do número de assalariados seja necessário para atingir o objectivo pretendido, logo, considerou o sexto fundamento procedente.

g) Quanto ao sétimo fundamento:

A Comissão entendeu que impõe um encargo suplementar às empresas estrangeiras, pois estas já podiam ter realizado esta diligência no seu país de origem, e como tal, deve ser considerada uma violação do artigo 43º e 49º TCE.

A Itália alegou que a actividade de segurança privada não foi objecto de harmonização comunitária, pelo que apenas caso a caso seria possível ter em conta a hipótese de a empresa ter já cumprido tal diligência no seu país de origem.

O Tribunal de Justiça já anteriormente tinha considerado que a obrigação de depositar uma caução numa caixa de depósitos e empréstimos é susceptível de prejudicar ou de tornar menos atraente o exercício da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, esta restrição podia ser justificado no caso de a caução servir para garantir o cumprimento das obrigações de direito público decorrentes da legislação nacional em vigor, caso não houvesse esta medida no Estado-membro.

O Tribunal de Justiça voltou a considerar o fundamento procedente.

h) Por último, o Tribunal de Justiça considerou procedente o oitavo fundamento:

A Comissão entendeu que este controlo impede que surjam no mercado italiano empresas com preços mais vantajosos ou de empresas que cobrem mais pelos seus serviços mas com elevado valor acrescentado pelos altos padrões de qualidade e eficácia, como tal impede uma concorrência eficaz através dos preços e assim sendo representa uma restrição à livre prestação de serviços, artigo 49º TCE.

A República Italiana justifica esta obrigação com o intuito de impedir que haja quebras de qualidade para que seja possível praticar preços muito baixos.

É jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que o artigo 49º do TCE é contra qualquer legislação nacional que tenha como efeito tornar mais difícil a livre prestação de serviços entre Estados-membros do que no Estado-membro. O Tribunal de Justiça entendeu também que tarifas mínimas constituem uma restrição à livre prestação de serviços, e que compete às empresas desta sector fixarem os seus preços, esta restrição é por si só motivo suficiente para desencorajar as empresas de segurança privada de outros Estados comunitários a cederem ao mercado italiano, porque não lhes é permitido competir eficazmente, proporcionando assim uma clara vantagem às empresas italianas.

Concluindo, o *Testo Único delle Leggi di Pubblica Sicurezza* Italiana continha restrições quer à liberdade de estabelecimento quer à livre prestação de serviços consagradas no Tratado da Comunidade Europeia nos artigos 43º e 49º, respectivamente.

Consistindo a liberdade de estabelecimento na impossibilidade de um Estado-membro dificultar o estabelecimento de nacionais de outros Estados-Membros no seu território é aplicável de igual forma à constituição de agências, sucursais e filiais pelos nacionais de um Estado-membro estabelecido no território de outro Estado-membro.

Tendo a liberdade de prestação de serviços surgido para que os Estados-Membros não pusessem restrições à prestação de serviços por parte de nacionais de outros Estados-membros no seu território, primeiro há que ver o que é que se entende por '*serviços*'.

Para efeitos do artigo 50º do TCE, ‘serviços’ são “(...) as prestações realizadas normalmente mediante remuneração, na medida em que não sejam reguladas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e pessoas”, ou seja, as prestações realizadas mediante remuneração, quer sejam actividades industriais, artesanais, comerciais ou de profissões liberais.

Depois há ainda que ver a diferença entre liberdade de estabelecimento e liberdade de prestação de serviços.

A mesma reside no carácter permanente ou transitório da actividade desenvolvida, sendo que a diferença está no carácter duradouro e estável da prestação de serviços.

Se a prestação for apenas temporária considera-se livre prestação de serviços, se for duradoura e estável encontra-se abrangido pela liberdade de estabelecimento.

É pois muito importante conseguir distinguir entre o que é restrição às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado e o que não é restrição a estas liberdades.

Para tal o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias tem vindo a considerar como restrição todas as medidas que proíbam, perturbem ou tornem menos atractivo o exercício destas liberdades¹⁷⁷.

O Tribunal de Justiça também já fixou que as medidas nacionais restritivas do exercício das liberdades referidas apenas têm justificação se preencherem cumulativamente quatro requisitos:

- justificaram-se por razões imperiosas de interesse geral;
- forem adequadas para garantir a realização do objectivo que prosseguem;
- não ultrapassarem o que é necessário para atingir esse objectivo, e
- aplicarem-se de modo não discriminatório¹⁷⁸.

No caso em exame, o Tribunal de Justiça não teve outra hipótese que não fosse dar razão à Comissão, pois em nenhum dos fundamentos se apresentavam

¹⁷⁷ Vd. acórdãos de 15 de Janeiro de 2002, Comissão/Itália, C-439/99; de 5 de Outubro de 2004, Caixa Bank France, C-442/02; de 30 de Março de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03; e de 26 de Outubro de 2006, Comissão/Grécia, C-65/05.

¹⁷⁸ Vd. acórdãos de 4 de Julho de 2000, Haim, C-424/97; e de 26 de Outubro de 2006, Comissão/Grécia, C-65/05.

estes quatro requisitos para que as medidas restritivas decorrentes da legislação nacional Italiana pudessem ser consideradas justificadas.

A Itália ao cumprir as obrigações decorrentes do artigo 43º e 49 do TCE, só tinha a ganhar aproveitando todas as diligências que as empresas de segurança privada já tivessem cumprido no Estado-membro de origem, mas é claro que era necessária uniformização a nível comunitário para que não houvesse incoerências de Estado para Estado. (sublinhado nosso)

As vantagens dos Estados traduzir-se-iam na diminuição de burocracia, bastando apenas autorizar a empresa a operar no seu território após contactarem o Estado-membro de origem da empresa e de ficarem a par das garantias que esse Estado-membro detém sobre essa empresa e assim já podiam eliminar as restrições presentes na sua legislação nacional.

Isto, com a vantagem de, para além de as empresas poderem competir no mercado de outro Estado-membro com os mesmos direitos e deveres das empresas nacionais também deixavam de perder tempo, de ter custos e até de perder alguma liberdade de gestão.

Claro que, após esta decisão do Tribunal de Justiça coube à República Italiana executar o acórdão.

A jurisprudência do TJUE tem tido claramente em vista as formas de exercício privado de actividades ligadas ao exercício de autoridade pública.

É a definição do conceito de autoridade pública que ocupa o lugar de questão central, prevalecendo para a jurisprudência comunitária o critério do direito comunitário, não obstante caber a cada Estado-membro indicar quem executa as funções e as responsabilidades próprias de autoridade pública, nas palavras do Professor Pedro Gonçalves «*a jurisprudência...advoga uma interpretação restritiva, orientada por um método de salvaguarda prioritária do interesse comunitário da integração e destinada a evitar que unilateralmente os Estados-membros possam pôr em causa ou relativizar as liberdades consagradas no Tratado*».

O TJUE exige que os Estados-membros demonstrem a necessidade de derrogação à regra fundamental da liberdade de estabelecimento, derrogação que terá sempre de respeitar uma estrita exigência de proporcionalidade.¹⁷⁹

11.3.3. BREVE ESTUDO COMPARADO sobre o CONTROLO DA SEGURANÇA PRIVADA NA UE

Para terminar, procedemos a uma análise, ainda que perfunctória, dos aspectos legais mais importantes que envolvem o funcionamento do sector da segurança privada nos 27 Estados-membros, acordo com os dados mais recentes reunidos pelo CoESS.¹⁸⁰

O Direito Comparado mostra-nos bem que os modos jurídicos de organização, funcionamento e controlo da indústria de segurança privada não são os mesmos em todos os países da UE, havendo no entanto traços constantes no seu conjunto.

Da análise que fizemos podemos concluir o seguinte:

Devido à natureza sensível dos muitos serviços que a segurança privada oferece, a regulação dos requisitos de admissão à actividade e o rigor da sua aplicação pode ser visto como mais crucial do que em relação a outras empresas com outro objecto, porquanto diferenças nos requisitos entre os Estados-membros podem representar potenciais incertezas, quando as empresas procuram oferecer serviços para além das fronteiras nacionais.

A grande maioria dos Estados-membros regula o sistema de licenciamento das empresas de segurança privada.

Sendo que, nos Estados-membros sem legislação específica sobre a indústria da segurança privada, caso da Áustria e da Alemanha, o direito comercial

¹⁷⁹ Cf. Maria Luísa Duarte, «*A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário*», Coimbra, Coimbra Editora, 1992, p. 162 e ss.

¹⁸⁰ Vd. <http://www.coess.org>

geral exige que qualquer nova empresa que se pretenda estabelecer tem de fazer prova da viabilidade financeira.¹⁸¹

No entanto, de Estado-membro para Estado-membro verificam-se variações significativas quer ao nível da natureza dos requisitos necessários para a emissão das licenças, quer ao nível de rigor de execução, aprovação e revisão das mesmas.

Enquanto uma harmonização mínima ao nível do controlo de viabilidade financeira a nível europeu seria desejável, um outro problema permanece, relativo ao intercâmbio de dados relevantes entre os Estados-membros.

Um reconhecimento mútuo de disposições mínimas tem de se basear na confiança nos mecanismos de implementação.

Ora, a concessão de licenças está intimamente ligada com a viabilidade financeira e capacidade dos proprietários e gestores de empresas de segurança privada, atenta a necessidade de evitar a criação de empresas por pessoas com formação inadequada para a tarefa da segurança privada.

A legislação mais restritiva sobre os requisitos de estabelecimento está em vigor na Bélgica, onde as licenças para operar no mercado são necessárias e por tempo limitado.¹⁸²

Alemanha, Áustria e Chipre por causa da falta de legislação específica do sector podem enquadrar-se nos Estados-membros com legislação menos restritiva nessa categoria.¹⁸³

Todos os outros Estados-membros podem ser classificados como tendo um *"nível médio de regulação"*.

Não foi possível dentro do âmbito da pesquisa efectuada obter dados quanto ao rigor na implementação dos licenciamentos.

¹⁸¹ Obs. informação online pode ser encontrada em <http://www.ris.bka.gv.at> e em <http://www.gesetze-im-internet.de> ou <http://www.berlin.de/imperia/md/content>, respectivamente

¹⁸² Obs. informação online pode ser encontrada em www.vigilis.be

¹⁸³ Obs. Quanto a Chipre informação online pode ser encontrada em <http://www.police.gov.cy/police.nsf>

No que respeita a requisitos específicos a serem preenchidos por quem quer deter tais empresas, todos os Estados-membros actualmente têm algum tipo de regulamentação que estabelece restrições quanto aos antecedentes criminais, requisitos mínimos de idade, acumulação com outras actividades, qualificações para além da viabilidade financeira de todos aqueles que se desejam estabelecer no sector.

No entanto, também aqui uma série de diferenças surgem em relação ao nível de restrições impostas e à forma com a conformidade é verificada. Todos os Estados-Membros actualmente requerem uma verificação de antecedentes criminais, que na maioria dos casos é realizada pelas autoridades policiais ou de justiça, mas em alguns casos é feita por câmaras de comércio ou empresas, o que pode suscitar dúvidas quanto à veracidade dos procedimentos de controlo em épocas de escassez de pessoal.

Além disso, enquanto alguns Estados-membros negam o acesso a pessoas com registo criminal, outros como critérios de exclusão referem-se só a infracções relevantes para as tarefas de segurança privada.

A definição mais abrangente de critérios de exclusão pode ser encontrada na Bélgica, Grécia, Países-Baixos e Espanha.¹⁸⁴

A frequência com que a fiscalização é realizada também varia significativamente. A harmonização a nível de aplicação de antecedentes criminais parece pois, altamente desejável.

Depois, um número significativo de Estados-membros considera a actividade de segurança privada como sendo incompatível com uma série de outras actividades e, portanto, proíbem a cumulação de tais tarefas com outras actividades tais como de investigação privada e possuir a qualidade de funcionário público, é o chamado princípio da especialidade ou 'specialty principle'.

Tal cumulação é proibida na Bélgica, Alemanha e Espanha.

Devido ao impacto da necessidade de confidencialidade, um grau de harmonização nesta área parece desejável.

Quanto aos limites de idade para possuir empresas de segurança privada, este é imposto por todos os Estados-membros, sendo o limite geralmente fixado de

¹⁸⁴ Obs. informação online pode ser encontrada em <http://www.st-ab.nl> e http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php

18 anos, com excepção da Bélgica e da Dinamarca que estabelecem limites de idade de 21 e 25, respectivamente.¹⁸⁵

Apenas alguns Estados-membros exigem às empresas de segurança privada formação profissional adequada, caso da Áustria, Bélgica e Dinamarca.

Ora, no interesse da profissionalização do sector, a exigência de formação básica obrigatória do pessoal proprietário ou de gestão deve ser um objectivo a ter em consideração.

O mesmo se diga para os requisitos de formação do pessoal operacional.

Verifica-se que o maior nível de regulamentação pode ser encontrado na Bélgica, Holanda, Espanha e Grécia e o menos restritivo é encontrado na Irlanda e na Alemanha, com todos os outros Estados-membros abrangidos na categoria "*média*".¹⁸⁶

Não nos podemos esquecer que, grande parte da publicidade negativa associada às empresas privadas de segurança refere-se ao desempenho ou às acções tomadas pelo pessoal operacional e algumas das mais espectaculares notícias relacionadas com o sector têm sido relacionados a actividades criminosas por parte dos agentes de segurança privada.

A regulamentação e implementação de controlos estritos de fundo para o pessoal que labora na área da segurança privada é, portanto, uma das principais preocupações a ter em conta na harmonização.

Devem ainda considerar-se o factor dos antecedentes criminais, dos requisitos mínimos de idade, da acumulação com outras actividades e das qualificações, também para o pessoal operacional. Aqui, novamente, um número de diferenças surge em relação ao nível das restrições impostas e da forma como o seu cumprimento é verificado.

Todos os Estados-membros actualmente já requerem uma verificação de antecedentes criminais.

Na maioria dos casos é realizada pelas autoridades policiais ou da justiça, mas em alguns casos é feita por câmaras de comércio ou pelas próprias empresas, verificando-se que, nem todos os Estados-membros têm estabelecido critérios de exclusão específicos relativos aos antecedentes criminais.

¹⁸⁵ Obs. informação online pode ser encontrada em <https://www.retsinformation.dk>

¹⁸⁶ Obs. informação online pode ser encontrada em <http://www.oireachtas.ie>

Enquanto alguns Estados-membros negam o acesso a pessoas com qualquer espécie de registo criminal, outros excluem somente aqueles com infracções passíveis de sanções penais ou que no seu conjunto sejam passíveis de penas de prisão, caso da Bélgica, França, Grécia, Holanda e Espanha.

Alguns Estados-membros, ficam-se por critérios de exclusão vagos, como é o caso da Irlanda e do Reino Unido.¹⁸⁷

Também existem diferenças importantes em relação à forma e à frequência como a verificação de antecedentes é realizada por parte das autoridades nacionais ou locais, por representantes do sector ou pelas próprias empresas, o que poderá ter impacto sobre o rigor de tais elementos. Na fixação de normas mínimas nesta área, a sensibilidade do intercâmbio dos dados relativos aos antecedentes criminais deve ser levada em conta. Além disso, as diferenças ao nível das sanções penais aplicáveis a determinados crimes e os limites fixados do registo de crimes no registo criminal de um indivíduo também é um factor a ser considerado.

Pelo que a harmonização no que respeita à verificação de antecedentes criminais parece altamente desejável.

Um número significativo de Estados-membros vê as tarefas de um agente de segurança privada como incompatíveis com uma série de outras actividades, com os exemplos a incluírem as actividades de investigação privada, o papel de funcionário público. É o caso da Bélgica, Holanda e Espanha. No entanto, em vários outros Estados-membros, essas restrições não se aplicam actualmente.

Os limites de idade para o acesso à profissão de segurança privado são impostos em todos os Estados-membros, sendo geralmente fixado nos 18 anos ou na idade de maturidade.

A maior parte dos estados-membros actualmente, requerem que os seguranças privados se submetam a um curso de formação básica. O número de horas de formação básica e os seus conteúdos variam muito de Estado-membro para Estado-membro. A exigência vai desde 280 horas em Espanha a 32 horas na França. Da mesma forma, a acreditação de formadores e de estabelecimentos de formação também varia muito. No interesse da profissionalização do sector, o estabelecimento de um padrão mínimo obrigatório é desejável.

¹⁸⁷ Obs. informação online pode ser encontrada em <http://www.legislation.gov.uk/ukxi>

Conclui-se do estudo que o maior nível de regulamentação relativamente às restrições de acesso à profissão pode ser encontrado na Bélgica, Holanda, Espanha e Grécia e o menor na Alemanha com todos os outros Estados-membros abrangidos na categoria “*média*”.

A maioria dos Estados-membros actualmente não tem disposições específicas relativas ao controlo de desempenho das empresas de segurança privada, podendo as suas actividades ser controladas pelas autoridades públicas. Apenas a Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos e Suécia exigem a apresentação de relatórios anuais junto da polícia ou de outras autoridades.¹⁸⁸

Aqui, antes de saber se a apresentação de relatórios anuais deve constituir uma exigência mínima a nível europeu é necessário primeiro analisar até que ponto é que, com base em tais relatórios, não se pode estar a exercer controlo por parte dos poderes públicos sobre o sector.

Da análise feita, parece-nos que é, na área da formação que as disposições variam mais significativamente entre os Estados-membros em análise. A área da formação é uma área que está intimamente ligada com a imagem e desenvolvimento dos profissionais do sector, mas que também coloca problemas significativos relativos à liberdade de movimento através da falta de equivalência das qualificações.

As diferenças entre os Estados-Membros referem-se aos seguintes aspectos:

- formação obrigatória ou voluntária;
- necessidade de exames;
- a qualidade dos formadores e dos prestadores de formação.

Em vários Estados-membros, o nível de formação exigido depende da tarefa específica a ser realizada, por exemplo, o porte e uso de armas de fogo exige formação adicional.

A fim de melhorar a comparabilidade e aumentar o profissionalismo no sector, será adequado implementar um requisito básico para o nível europeu obrigatório, teoria e prática de formação que se situe algures entre os mínimos e os máximos da que é fornecida actualmente nos diferentes Estados-membros.

O nível e conteúdo da formação exigida para os profissionais da segurança privada em cada país deverão ser divulgados amplamente para permitir aos

¹⁸⁸ Obs. informação online pode ser encontrada em <http://www.notisum.se>

clientes fazer uma escolha informada sobre a qualidade dos serviços de segurança privada prestados, quando a eles recorram.

Os Estados-membros que possuem formação obrigatória geral, exigem também que os estagiários passem por um exame, após cada módulo de estudo ou no final do curso.

Em alguns casos, a certificação obtida é de tempo limitado, ou seja, prevê-se a actualização regular de competências, é o caso da Bélgica e Finlândia.¹⁸⁹

A fim de reforçar o profissionalismo do sector, a exigência de provas devia tornar-se a norma. A médio prazo a possibilidade de uma qualificação de nível europeu ou o reconhecimento mútuo de exames deve ser considerada.

Actualmente, apenas a Bélgica e a Espanha fazem referência explícita à formação contínua obrigatória, de 12 horas a cada 5 anos na Bélgica e 75 horas a cada três anos em Espanha.

Em todos os outros Estados-membros, a formação contínua é voluntária.

À luz das rápidas inovações operacionais e tecnológicas que ocorrem diariamente no sector da segurança privada, deve ser considerada regulamentação a nível europeu relativa à actualização regular das competências operacionais para os profissionais do sector. A Dinamarca desenvolveu já um programa de formação avançado para indivíduos que querem fazer carreira na indústria. O desenvolvimento de tais programas deve ser encorajado a nível dos restantes Estados-membros.

Alguns Estados-membros prevêem a acreditação de formadores e prestadores de formação para permitir um nível de controlo financeiro e de qualidade.

Os currículos são frequentemente definidos em coordenação com as organizações representativas do sector, possibilitando assim uma actualização regular dos programas de formação para reflectir a evolução do sector e das necessidades dos empregadores.

Em alguns casos, os profissionais do sector são responsáveis pelo financiamento da própria formação, caso do Reino Unido, Luxemburgo, Itália, Irlanda, Grécia e Áustria onde a formação é voluntária.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Obs. informação online pode ser encontrada em <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf>

¹⁹⁰ Obs. informação online pode ser encontrada em <http://www.sazioniamministrative.it> e em <http://www.federsicurezza.it>

Também em relação ao uso de uniformes não existem disposições específicas a este respeito na Alemanha, Grécia, Irlanda, Luxemburgo e Reino Unido.

Como na maioria dos casos, as empresas de segurança privada não têm os mesmos direitos que as forças de segurança pública. É claramente estabelecido na legislação da maioria dos Estados-membros que os uniformes usados pelos profissionais de segurança privada devem ser claramente distintos dos agentes da ordem pública, como a polícia ou o exército.

Como a natureza dos uniformes tende a ser específica para a empresa que empregam, tal regulamentação deve ser de natureza local, sem prejuízo de quando as empresas operem além das fronteiras nacionais, as disposições específicas relativas ao Estado-membro em que operem devem ser respeitadas.

Uma outra área chave onde as diferenças são evidentes e significativas entre os Estados-membros é a relacionada com as disposições sobre o transporte e a utilização de armas de fogo, que se referem aos seguintes aspectos:

- os guardas autorizados a transportar armas de fogo em que circunstâncias estão autorizados a usá-las?
- as licenças são necessárias?
- não existem restrições em relação ao armazenamento de armas de fogo fora de serviço?
- é necessária formação específica para profissionais de segurança privada autorizados a transportar armas de fogo?

As diferenças em relação a esta área podem potencialmente levar a problemas significativos nas operações transfronteiriças, tornando-se vital para as disposições nacionais sobre a permissão de transporte de armas de fogo o respeito pelas normas mínimas que se criem para o licenciamento e formação, quando esse uso seja permitido.

Há um número de Estados-membros onde o porte de armas de fogo pelos profissionais de segurança privada é totalmente proibido, caso da Dinamarca, Irlanda, Países Baixos e Reino Unido. Essas proibições estão geralmente relacionadas a factores histórico-culturais, pelo que neste concreto ponto, regulamentação a nível da UE de permissão para os profissionais de segurança privada para transportarem armas não nos parece viável.

No entanto, em Estados-membros onde a sua posse e uso é permitida, o estabelecimento de normas mínimas relativas à utilização, licenciamento e às necessidades de formação deve ser considerado a fim de evitar possíveis complicações jurídicas.

Quanto ao licenciamento, em todos os Estados-membros onde o uso e porte de armas de fogo é permitido, a licença é necessária para cada arma, embora os casos em que a licença pode ser recusada ou rescindida sejam diferentes.

A maioria dos Estados-membros limita o uso de armas de fogo a áreas específicas de actividade do sector de segurança privada, geralmente transporte de dinheiro e guarda de pessoas e bens ou instalações militares e exige que os profissionais autorizados a transportar tais armas possuam formação específica.

A formação pode até ser um pré-requisito para a obtenção da licença.

A natureza da entidade que concede a licença é também diferente de Estado-membro para Estado-membro.

As diferenças surgem em relação ao número de horas de formação exigida e à frequência com que tais competências devem ser actualizadas.

Afigura-se imperativo aqui também, estabelecer padrões mínimos para garantir a segurança pública.

Quanto ao armazenamento de armas de fogo, apenas a Bélgica possui actualmente legislação que exige que as armas de fogo sejam armazenadas em arsenais fora de serviço.

A utilização de cães em serviço, é autorizada em todos os Estados-membros da UE em determinados ambientes.

As diferenças surgem em relação aos certificados necessários para a utilização dos cães e ao nível da formação exigida aos treinadores de cães e ao nível da frequência com que essa formação precisa ser actualizada.

Actualmente, apenas a Bélgica, Finlândia, Alemanha e Holanda exigem que os treinadores de cães recebam formação especial.

O estabelecimento de normas mínimas nesta área parece, portanto, desejável.

A maioria dos Estados-membros investe as autoridades governamentais nacionais, regionais ou locais com competência para retirar a licença de exercício de actividade.

No entanto, nem todos os Estados-membros fixam os mesmos critérios para justificar a retirada da licença.

É possível definir normas mínimas em relação a esses critérios para que os potenciais clientes fiquem cientes das diferenças existentes entre os Estados-membros.

11.3.4. ARGUMENTOS A FAVOR DA REGULAÇÃO E HARMONIZAÇÃO DO SECTOR

Para além dos argumentos de ordem geral, já aqui enunciados outros há imprescindíveis a uma resposta mais completa ao porquê da necessidade de regulação e harmonização de legislação no âmbito da actividade de segurança privada a nível da União, os quais podemos reconduzir a três categorias: constitucionais, de interesse público e profissionais.

11.3.4.1. CONSTITUCIONAIS

A protecção dos direitos humanos individuais, apoia a regulamentação legal, a fim de proteger a sociedade e para garantir que os direitos fundamentais constitucionais e humanos dos cidadãos não sejam prejudicados.

Ao executar tarefas que incluem diferentes tipos de controlo de pessoal, a necessidade é de conhecer os limites dos seus direitos e responsabilidades, e as regras legais de armazenagem e uso da informação. A natureza essencial da actividade de segurança privada é de tal ordem que pode incluir o acesso a informações pessoais, e portanto, é justo que os cidadãos possam proteger-se contra a invasão de privacidade.

Em alguns casos, a própria espionagem industrial tem sido visto como uma ameaça, especialmente também porque as empresas hoje são muitas vezes multinacionais, razão porque se lhes impõe requisitos relativos à nacionalidade, propriedade e confidencialidade.

A necessidade de prevenir a formação de entidades ilegais, sob a capa de empresas de segurança privada continua a ser um dos motivos para a regulamentação em diversos países, o risco é palpável, principalmente em estados com história de conflitos "*étnicos*".

Esta ameaça para a democracia tem de ser controlada por legislação especial.

Em muitos países, as mudanças nos padrões do crime e da "*guerra ao terror*" significaram uma nova alocação de recursos das forças de segurança públicas que pode levar à utilização da segurança privada mais amplamente para o apoio à segurança pública.

O crescimento do próprio sector, com o crescente recurso do sector público ao *outsourcing* é sem dúvida um factor importante para uma específica regulamentação legal do sector.

A definição do limite entre o que deve ser a área de responsabilidade das empresas de segurança privadas e a área de responsabilidade exclusiva das forças de segurança públicas.

A manutenção do monopólio estatal da violência e da definição da divisão entre público e privado.

11.3.4.2.De INTERESSE PÚBLICO

A exclusão dos elementos inadequados da indústria, até porque nem todas as pessoas sem antecedentes criminais estão automaticamente aptas a ser agentes de segurança. Por exemplo, aquelas inclinadas a comportamentos violentos, com relações com o crime organizado, com problemas com o alcoolismo, são muitas vezes vistos como os riscos que deve impedir o direito de uma licença.

O que significa que às autoridades com competência para o licenciamento devem ser concedidos amplos poderes discricionários, o que cria problemas para garantir um tratamento igual e justo dos requerentes de licença. Só é possível implementar este tipo de sistema em regimes com regulamentação com um certo tipo de cultura jurídica e administrativa que, tradicionalmente, permite às autoridades este tipo de poderes discricionários.

A necessidade de regulamentação para sectores específicos de formação, posse e uso de armas, face à necessidade de proteger os cidadãos, porquanto se o pessoal de segurança privada carrega armas que podem matar ou provocar danos corporais, o uso de tais armas também deve ser controlado.

Assegurar de forma pró-activa o cumprimento das normas e padrões estabelecidos para o sector, que deve ser dirigido e gerido por pessoas com conhecimentos adequados.

A própria globalização da segurança privada é motivo para a regulamentação, uma vez que não pode tal regulamentação continuar a ser marginalmente nacional.

11.3.4.3.PROFISSIONAIS

Aumentar o *status* da indústria, a competência dos agentes de segurança, melhorar as condições de prestação do serviço de segurança privada, promover a concorrência justa, por forma a proteger os clientes e garantir a credibilidade.

Aqui os interesses públicos e privados misturam-se e apoiam-se uns aos outros.

O estabelecimento de padrões mínimos de ética e de qualidade para o exercício da actividade.

A organização de formação específica e certificada para garantir a qualidade do conteúdo e execução no sector, em virtude da crescente demanda de qualificação profissional e de responsabilidade no desempenho de funções.

Credibilização do sector, pois evita a existência de empresas sem credibilidade, uma vez que serão incapazes de cumprir com os requisitos estabelecidos por lei.

A meta dos Estados deve ser a de fazer regulamentação que garanta a qualidade dos serviços oferecidos.

A garantia da qualidade das condições de emprego para os próprios profissionais do sector.

CONCLUSÃO

Como tentámos expressar ao longo destas páginas, no plano dos princípios e valores, a ‘segurança’ a par da ordem e tranquilidade públicas não constitui um fim em si mesma, é apenas *condição de* ou *meio para* assegurar o cumprimento da lei e garantir os direitos liberdades e garantias.

À primeira vista, o recurso a formas de segurança privada surge como anacrónico no quadro do moderno Estado de direito democrático, mas é um facto que a tarefa de garantir a segurança se tornou demasiado complexa para continuar a ser uma incumbência exclusiva do Estado.¹⁹¹

A nova realidade que vivemos, com novos fenómenos traduzíveis em riscos e ameaças para os cidadãos e consequente aumento de insegurança, passou a compreender também actividades desenvolvidas pelos particulares. O conceito de ‘segurança’ estendeu-se a novas áreas. O Estado vê-se assim confrontado com um conjunto de novos actores que disputam o monopólio da segurança, entre os quais está a indústria de segurança privada.

Em Portugal não há qualquer referência constitucional à segurança privada. No entanto, os serviços de segurança privada são positivamente apreciados no público, sendo que, não têm ocorrido manifestações de discordância ou oposição a estes serviços que prestam indesmentível contributo à segurança interna.

O crescimento desta indústria, fenómeno universal, interpela os Estados a assegurar que o enquadramento legislativo e regulamentar é adequado à realidade do sector. É imperioso que se verifique um controlo e fiscalização efectivos da actividade.

A segurança privada será sempre instrumental e complementar, não podendo exercer funções que são da competência exclusiva das entidades públicas, pelo que o seu exercício tem de ser limitado, necessário, adequado e proporcionado.

¹⁹¹ O que não significa uma atitude de afastamento «...*pura e simples do Estado, mas, apenas...a escolha de uma outra forma de intervenção na prossecução das tarefas públicas*», cf. José Ferreira de Oliveira, «*As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A Emergência do Policiamento de Proximidade*», ob. cit., p. 53.

Sob pena, desde logo de existir o perigo de o Estado "privatizar" excessivamente o dever de salvaguarda da segurança interna. É evidente que o reconhecimento de espaços de segurança privada comporta alguns riscos, nomeadamente perdendo-se de vista a distinção entre público e privado no domínio da segurança interna.¹⁹²

Pois no Estado Social de Direito, não é por vezes fácil uma demarcação clara entre o público e o privado, no entanto essa definição é essencial para se assegurar a liberdade. Ora, «*Se o Estado tiver demasiado poder atrofia a liberdade, ma se tiver pouco não a garante. A segurança é condição essencial da liberdade*».¹⁹³

A regulação da actividade de segurança privada, assenta na ideia de que é legítimo aos particulares zelarem pela sua segurança pessoal mas que isso não lhes confere uma inteira liberdade de escolha dos meios de concretização dessa segurança. Ao Estado deverá estar sempre reservado o monopólio do uso da força embora não lhe esteja reservado o monopólio de satisfazer a necessidade colectiva de segurança.

E, é relativamente a esta necessidade colectiva de segurança, não obstante a criação de condições de segurança ser uma obrigação do estado, que os cidadãos não se podem alhear, principalmente quando desenvolvem, com intuito lucrativo, actividades susceptíveis de gerar especiais riscos de segurança.

A actividade de segurança privada representa, nos nossos dias, um importante sector económico, com elevado número de empresas e milhares de trabalhadores. Mas representa, antes do mais, um importante sector social de actuação ao nível da segurança.

Sendo a segurança um bem escasso que, no nosso tempo, o aparelho estatal é insuficiente para garantir, apela-se à auto-responsabilidade dos particulares, designadamente daqueles cujas actividades sejam susceptíveis de gerar especiais

¹⁹² Mas, como refere Norberto Paulo Gonçalves Rodrigues, «*A Segurança Privada em Portugal – Sistema e Tendências*», ICPOL – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Almedina, 2011, «*Parece-nos importante deixar claro, que a segurança privada não deve ser encarada como um fenómeno na sua essência perverso, que põe em risco as liberdades individuais dos cidadãos, nem como a ascensão descontrolada do mercado privado, que ocupa o vazio criado pela incapacidade do estado, para garantir segurança dos membros da comunidade política*».

¹⁹³ Rute Gil Saraiva, «*Sob o Princípio da Subsidiariedade*», ob. cit., nota de rodapé 21, p. 23.

riscos de segurança, promovendo uma justa distribuição dos custos resultantes de tais actividades.

Em Portugal os diplomas que regulamentam a actividade de segurança privada criaram os mecanismos legais que permitem às entidades de segurança privada conformar a sua actividade de acordo com critérios de legalidade claramente definidos, cabendo ao Ministério da Administração Interna exercer as funções tutelares, licenciando e fiscalizando a sua actuação. Pelo que, o sucesso do controlo da actividade de segurança privada depende do esforço conjugado dos Estados, das Forças e dos Serviços de Segurança, das Empresas de Segurança Privada e da Sociedade Civil no seu todo.

Claro que, como sempre sucede em relação a diplomas legais, as soluções traçadas têm, no entanto, que vencer a sua verdadeira prova de fogo: a aplicação prática. E aqui o actual quadro carece ainda de ajustamentos, atendendo a que há áreas emergentes que necessitam de adequada regulação ou controlo. Também no âmbito formativo dos profissionais do sector, nem tudo está ainda feito, pois falta regulamentação que crie mecanismos de controlo eficazes por forma a garantir um padrão elevado de qualidade neste campo.

Dependerá, sem dúvida, da orientação das empresas e da capacidade fiscalizadora dos Estados o futuro da actividade de segurança privada a nível nacional e comunitário.

Sendo que a este último nível, entendendo-se a segurança privada oficialmente como parte da segurança geral e da estrutura de segurança interna dos Estados e não apenas como uma actividade empresarial privada, torna-se importante a UE proceder à harmonização da legislação do sector para que esta indústria possa contribuir significativamente para a criação de um ambiente seguro e estável.¹⁹⁴

Sendo a 'segurança' uma das áreas políticas mais sensíveis, compreende-se que seja um sector em que os Estados-membros hesitam em abdicar das suas

¹⁹⁴ Uma vez que, «A União deve ser responsável apenas naquelas matérias sobre as quais os Estados já não podem eficazmente decidir», Citado por Maria Luísa Duarte, «*A Teoria dos Poderes Implícitos e a Delimitação de Competências entre a União Europeia e os Estados-Membros*», Lex, Lisboa, 1997, p. 409.

prerrogativas nacionais, certo é que o mercado interno da EU neste sector, ao contrário do que sucede por exemplo nos EUA, está muito fragmentado, ainda dividido pelas fronteiras nacionais e mesmo regionais.¹⁹⁵

O sector está pois, particularmente necessitado de regulamentação e harmonização neste domínio.

Como Estado-membro da UE, Portugal está subordinado e reconhece na sua Constituição, a liberdade de circulação, nas suas diversas vertentes – liberdade de estabelecimento, liberdade de circulação de mercadorias, liberdade de prestação de serviços e liberdade de circulação de capitais. Devido a esta liberdade, surgiram em Portugal diversas empresas estrangeiras no domínio da segurança privada, podendo inclusive dizer-se que as maiores empresas actualmente existentes neste domínio são estrangeiras e oriundas de Estados-membros da UE.

A fim de assegurar a plena liberdade de circulação de serviços, garantindo simultaneamente a moralidade dos gestores da empresa e da confiabilidade das empresas, é importante que exista legislação de base comparável em relação ao licenciamento das empresas de segurança privada e à verificação de antecedentes para os proprietários e gestores de tais empresas. Regras mínimas devem ser fixadas do ponto de vista comercial, financeiro e moral.

É necessária pois, vontade política para criar normas jurídicas não conflitantes, implantando normas claras e específicas de regulação sob cada uma das actividades de segurança privada, com base nas legislações dos vários estados membros.

É fundamental que os compradores de serviços de segurança privada conheçam as normas de qualidade e legislativas aplicadas pelas empresas.

Deve-se procurar o fortalecimento e modernização da estrutura de regulação, e trabalhar no sentido da simplificação normativa, privilegiando o aumento da fiscalização das empresas autorizadas a funcionar.

¹⁹⁵ Nos Estados Unidos da América, a ASP beneficia de um quadro jurídico harmonizado e sólido, pelo qual no mercado interno as empresas do sector são líderes de mercado e se encontram na vanguarda tecnológica.

Além disso, deve haver comparabilidade nas empresas responsáveis pela execução para permitir a troca de informações transparentes e capacidade por parte das empresas para obter autorização para prestação de serviços noutro Estado-Membro.

O profissionalismo no sector pode ser fomentado através da aplicação de regras mínimas comuns no que respeita às aptidões morais e profissionais requeridas aos profissionais que operam no sector. Portanto, um conjunto comum de regras devem ser aplicadas em relação às entidades responsáveis pela verificação do registo criminal de qualquer pessoa para trabalhar no sector.

Para garantir a mobilidade do pessoal, as autorizações devem ser reconhecidas nos Estados-Membros.

Da mesma forma, as medidas precisam ser tomadas para assegurar uma maior comparabilidade ao nível da formação recebida. Actualmente, nem todos os Estados-membros prevêem a formação obrigatória para o pessoal operacional e, mesmo quando tais requisitos existem, o nível de formação recebida varia significativamente.

Embora algumas dessas diferenças possam ser atribuídas aos diferentes contextos de funcionamento das empresas de segurança privada, um nível mínimo de harmonização, no entanto, parece desejável para assegurar mais profissionalismo e liberdade de movimento.

Num esforço para criar uma base mínima estandardizada nesta área, os parceiros sociais do sector deveriam desenvolver um manual de formação conjunta, que poderia actuar como uma linha de base nesta área, embora sem ultrapassar as disposições estabelecidas na legislação dos Estados-membros.

No que respeita às regras aplicáveis à utilização de cães e armas em serviço, as disposições novamente variam significativamente de país para país. Embora as diferenças culturais precisem ser respeitadas na íntegra em relação ao facto de, por exemplo, o uso de armas por agentes de segurança privada ser aceitável, normas comuns precisam ser desenvolvidas quanto às situações em que as armas podem ser utilizadas e do nível básico de formação exigível aos agentes de segurança privada que transportem armas, para evitar o conflito de disposições.

Finalmente, o impacto das condições de trabalho sobre a motivação do pessoal e da qualidade dos serviços prestados não deve ser ignorado. Serviços que

ofereçam baixas remunerações só correm o risco de conduzir a uma redução das condições de trabalho e das infra-estruturas de formação gerando riscos de segurança. Portanto, é importante que os padrões básicos mínimos sejam aplicáveis em relação à saúde e segurança e à duração máxima do trabalho.

Resumindo, resta-nos a nível da União aguardar pelos resultados do programa de acção proposto pela Comissão Europeia para fomentar esta indústria.¹⁹⁶

Indiscutível, é que será sempre, na garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, consagrados constitucionalmente e reconhecidos universalmente, que terão de ser encontrados os limites balizadores da actividade de todos quanto actuam na área da segurança.

¹⁹⁶ Cf. Comunicado de Imprensa, Comissão Europeia, Bruxelas, 30 de Julho de 2012, já citado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS em LÍNGUA PORTUGUESA

AFONSO, João José Rodrigues. *Limites à Privatização da Função Policial*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2006.

ÁLVARES, Pedro. *O Tratado de Lisboa e o Futuro da Europa*. Comissão Europeia. CIEJD. 2009.

ALVES, Armando Carlos. *Introdução à Segurança*. Edição da Revista da Guarda Nacional Republicana, Lisboa, 2010.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Volume I, Coimbra, Almedina, 1991.

_____, *Curso de Direito Administrativo*. Volume I, Coimbra, Almedina, 2001.

_____, *Estudos de Direito Público e Matérias Afins*. Volume I, Coimbra, Almedina, 2004.

_____, com a colaboração de Luís Fábrica, Carla Amado Gomes e L. Pereira da Silva, «*Curso de Direito Administrativo*», 3ª edição, Vol.I, Almedina, 2008, p. 39.

BRANDÃO, Ana Paula. *Dinâmicas transnacionais e securitizadoras: O efeito amplificador do 11/09. In A luta contra o terrorismo transnacional, contributos para uma reflexão*. Coimbra, ICPOL, Almedina, 2011, pp. 11-27.

BRITO, Miguel Nogueira de. *Apontamentos sobre Direito de Polícia*. Ano lectivo de 2007/2008. FDUL.

CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Volume I, 6ª edição, Lisboa, 1972.

_____, *Manual de Direito Administrativo*. Volume II, 10ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1991.

_____, *Tendências do Direito Administrativo Europeu*. Estudos de direito Administrativo, Lisboa, Edições Ática, 1974.

CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário – O Direito Institucional*. 1º volume, 7ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1995.

CANOTILHO, J.J. Gomes e Vital MOREIRA. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª ed. rev., Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

_____, *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed. rev., Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

CASTRO, Catarina Sarmento e. *A Questão das Polícias Municipais*. Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

CAVACO, Paulo Daniel Peres. *A Polícia no Direito Português, Hoje. Estudos de Direito de Polícia, Seminário de Direito Administrativo*. Regência: Jorge de Miranda, Lisboa, 1º Volume, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. *A Polícia em Portugal – da Dimensão Política Contemporânea da Seguridade Pública*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais e na especialidade de Ciência Política. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2000.

_____, *O Imaginário Policial Anti-Crime – O Canto da Sereia*. I Colóquio de Segurança Interna, coordenação de Manuel Monteiro Guedes Valente, ISCPSI, Coimbra, Almedina, 2005.

_____, *O paradigma da Polícia Privada*. Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva. Coimbra, Almedina, 2004, pp. 341-367.

_____, *Da Polícia de Ordem Pública*. Dissertação de Mestrado em Estratégia. Governo Civil do Distrito de Lisboa, Massamá, 1998.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Polícia*. Dicionário Jurídico da Administração Pública. Volume VI, Lisboa, 1994.

COSTA, José António Vilhena Pereira da. *A Privatização dos Serviços de Polícia Administrativa*. Estudos de Direito de Polícia. 2º Volume. Seminário de Direito Administrativo de 2001/2002, Regência: Jorge de Miranda, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

DIAS, Helder Valente. *O Mundo Passa e a Polícia Também: Metamorfoses da Polícia no Contexto do Estado Pós-Social*. Lisboa, Edição do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna, Novembro de 2010.

DIAS, Manuel Domingos Antunes. *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra. Almedina, 2001.

DUARTE, Maria Luísa. *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*. Coimbra Editora, 2006, p. 11-35, 107-136 e 237-294.

_____, *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias II*. Coimbra Editora, 2006, p. 255-289.

_____, *União Europeia e Direitos Fundamentais – no Espaço da Internormatividade*. Edição da AAFDUL, 2006, p.127-197.

_____, *A Teoria dos Poderes Implícitos e a Delimitação de Competências entre a União Europeia e os Estados-Membros*, Lex, Lisboa, 1997.

_____, *A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitária*. Coimbra, Coimbra Editora, 1992.

DUARTE, Maria Luísa e Carlos Alberto Lopes. *Tratado de Lisboa-versão consolidada*. Edição da AAFDUL, 2008.

FERREIRA, Eduardo Viegas. *Crime e Insegurança em Portugal – Padrões e Tendências*, 1985-1996. Oeiras, Celta Editora, 1998.

FIÃES, Fernandes e Manuel Monteiro Guedes Valente. *Segurança Interna – Reflexões e Legislação*, Lisboa, Almedina, 2005.

FURTADO, José Pimentel. *Segurança Privada - Colectânea de Legislação*. Edições QuidJuris, 2006.

GUEDES, Armando Marques e Luís Elias. *Controlos remotos, dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Centro de Investigação do ISCPSI, Coimbra, Edições Almedina, 2010.

GOMES, Carla Amado. *Contributo para o estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*. Coimbra Ed., 1989.

GOMES, Paulo Valente. *Reflexões sobre o novo quadro da segurança interna e o papel da segurança privada*. Estudos em homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 595-610.

GONÇALVES, Pedro. *Entidades Privadas com Poderes Públicos - O exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Colecção Teses, Lisboa, Almedina, 2005.

_____, *Entidades Privadas com Poderes Públicos - O exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Colecção Teses, Lisboa, Almedina, 2008.

GOUVEIA, Jorge Bacelar Gouveia. *Manual de Direito Constitucional*. Volume I, Coimbra, Almedina, 2005.

GUEDES, Armando Marques e Luís Elias. *Controlos Remotos, dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Centro de Investigação do ISCPSI, Coimbra, Almedina, 2010.

GUERRA, Luís Filipe Jorge de Almeida. *Criminalidade a Adaptação – Percepções e Estratégias dos Comerciantes da Cidade de Elvas*. Dissertação de Mestrado em Comportamentos Desviantes e Ciências Criminais, Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, 2007.

MACHETE, Pedro. “artigo 272º”, in Jorge Miranda e Rui Medeiros – *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 649-681.

MONCADA, Luís Cabral de. *A Administração Pública, A Privatização e o Direito Privado*. Estudos em homenagem ao Professor Doutor Armando Marques Guedes, Coimbra Editora. 2004.

MOREIRA, Adriano. *Insegurança sem Fronteiras: o Martírio dos Inocentes*. Terrorismo, coordenação de Adriano Moreira, Coimbra, Livraria Almedina, 2004.

MOUTINHO, José Lobo. “Anotação ao artigo 27.º”, in Jorge Miranda e Rui Medeiros – Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

OLIVEIRA, José Ferreira de. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra, Livraria Almedina, 2006.

PINHEIRO, Luís de Lima. *Direito Internacional Privado*. Volume III, Coimbra, Almedina, 2002.

RAPOSO, João. *Direito Policial*. Tomo I, Almedina, Coimbra, 2006.

RODRIGUES, Norberto Paulo Gonçalves. *A Segurança Privada em Portugal – Sistema e Tendências*. Almedina, 2011.

SARAIVA, Rute Gil. *Sobre o Princípio da Subsidiariedade – Génese, evolução, interpretação e aplicação*. Associação Académica da Faculdade de Direito, Lisboa, 2011.

SOUSA, António Francisco de. *A polícia no Estado de Direito*. Editora Saraiva, São Paulo, 2009.

SOUSA, Marcelo Rebelo de e André Salgado de Matos. *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. 2ª edição, Lisboa, D. Quixote, 2006.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*. 2ª edição, Coimbra, Edições Almedina, 2009.

ARTIGOS em LÍNGUA PORTUGUESA

CLEMENTE, Pedro José Lopes. *A Polícia em Portugal*. Coleção Cadernos INA n.º 26, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 2006.

_____, *Polícia e Segurança: Breves Notas*. Política Internacional e Segurança, Série I, n.º 4, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, 2009.

_____, *Segurança Pública e Privada – Fundamentos e Rumos*. Revista Segurança e Defesa, n.º 18, Julho-Setembro 2011.

DIAS, Mário Gomes. *Limites à actuação das Forças e Serviços de Segurança*. Revista de Polícia e Justiça n.º 6, Jul./Dez. 2005.

FONTES, José. *Externalização da Defesa e Segurança do Estado*. Revista Segurança e Defesa, n.º 19, Outubro-Dezembro de 2011.

LEAL, José Manuel Pires. *O sentimento de insegurança na discursividade sobre o crime*. Sociologias, Porto Alegre, Ano 12, n.º 23, Janeiro-Abril de 2010, pp.394-427, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n23/14.pdf>

LOURENÇO, Nelson e Manuel Lisboa. *Violência, Criminalidade e Sentimento de Insegurança*. Revista Textos, n.º 2, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 1991.

MAGALHÃES, Maria Helena de. *Segurança Privada - Uma abordagem ao Relatório Anual de 2005*. Revista Segurança e Defesa, n.º 2, Fevereiro de 2007.

_____, *Segurança Privada*. Revista Segurança e Defesa, n.º 8, Outubro-Dezembro de 2008.

MAXIMIANO, Rodrigues. *A Actividade Inspectiva e o Funcionamento das Empresas Privadas de Segurança*. Segurança Privada – Actas do 1º Seminário, Lisboa, Edição da Secretaria- Geral do Ministério das Administração Inteiram, 1999, pp.25-33.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Secretaria-Geral do. *Regime Jurídico da Segurança Privada e Legislação Complementar*. Ministério da Administração Interna, 1998.

_____, *O MAI de A a Z. Factos e Leis*.

MOREIRA, Adriano. *Segurança e Defesa*. Nação e Defesa, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, n.º 45, Janeiro-Março, 1998.

PEREIRA, Rui Carlos, *A Actividade de Segurança Privada e os seus Limites*. Actas do 1º Seminário de Segurança Privada – Ministério da Administração Interna, edição da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, Julho de 1999.

RAPOSO, João. *O Regime Jurídico das Medidas de Polícia*. Estudos Jurídicos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento, vol. I, Lisboa, 2006.

SOUSA, António Francisco de. *Regime Jurídico e Organização dos Serviços de Segurança Privada em Portugal*. Revista da Associação de Estudantes, FDUP, 1998.

TEIXEIRA, Nuno Severiano, Nelson Lourenço e Nuno Piçarra. *Estudos para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Preliminar*. Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, Junho 2006.

_____, *O Tratado de Lisboa e a Segurança Europeia*. Relações Internacionais, n.º 18, Junho 2008.

_____, *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Edição do Ministério da Administração Interna, 2002.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia*. Estudos de Direito e Segurança, (Coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007.

LIVROS e ARTIGOS em LÍNGUA ESTRANGEIRA

ÁLVAREZ, L.Ortega. *Hacia un concepto integral de seguridad europea*, in La Seguridad integral europea. Valladolid, 2005.

BALDWIN, Robert and Martin CAVE. *Understanding Regulation/Theory, Strategy and Practice*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

BECK, Ulrich. *Que és la globalización?*.

_____, *Libertad o capitalismo: el incierto futuro del trabajo*. El País, 24 de Fevereiro de 2002.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. *The ABC of European Union Law*. Publications Office, European Union, 2010.

CAMERON, Fraser. *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past Present and Future*. Sheffield, Academic Press, 1999.

CARRASCO, Manuel Izquierdo. *La seguridad: Régimen jurídico-administrativo*. Collécion Derecho Público, Editorial Lex Novo, Valladolid, 2004.

CHITI, Edoardo e Bernardo Giorgio Matarrella. *La Sicurezza Europea*. Rivista trimestrale de diritto pubblico, Giuffrè Editore, 2008.

COHEN, Philippe. *Protéger ou Disparaître*. Paris, Gallimard, 1999.

DUE, Ole. *Le respect des droits de la defense dans le Droit Adminsitratif Communautaire*. CDE, 1987.

ENTREPRISE ET SÉCURITÉ (La Sécurité, une valeur pour l'entreprise de demain?) – Les Cahiers de La sécurité intérieure – Institut dès Hautes Études de La Sécurité Intérieure – Revue des Sciences Sociales - Deuxième trimestre 1996.

FERRAJOLI, Luigi. *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*. Milano, Anabasi, 1995.

HILSON, Chris. *The Europeanization of English Administrative Law: Judicial Review and Convergence*. EPL, Volume 9, Issue1, Março de 2003.

LES PARTAGES DE LA SÉCURITÉ (*médiation, partenariat, proximité*) – Institut des Hautes Études de La Sécurité Intérieure – Revue des Sciences Sociales - Troisième trimestre 1998.

MITSILEGAS, Valsamis, Jorg Monar e Wyn Rees. *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 2003.

NOGALA, Detlef. *Le marche de La Sécurité Privée: Analyse d'une Évolution Internationale*, Les Cahiers de La Sécurité Intérieure, n.º 24, 2º trimestre, 1996, Revue des Sciences Sociales.

OCQUETEAU, Frédéric. La sécurité privée en France. État des lieux et questions pour l'avenir, Les partages de La Sécurité, Les Cahiers de La Sécurité Intérieure, n.º 33, 3^e trimestre 1998, Revue des Sciences Sociales, p.121-141.

PERCY, Sarah. *Regulating the Private Security Industry*. Adelphi Paper 384, The International Institute for Strategic Studies, 2006.

PRIVATISATION DU CONTRÔLE DE LA CRIMINALITÉ - Conseil de L'Europe - Affaires Juridiques - Strasbourg 1990.

PUIGPELAT, Oriol Mir. *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*. Thomson, Civitas, 2004.

ROBERT, Phillipe. *O cidadão o crime e o Estado*. Editorial Notícias, 2002.

ROSS, Jacqueline E. *The place of covert surveillance in Democratic Societies*. The American Journal of Comparative Law, Published by The American Society of Comparative Law, volume 55, Number 3, Summer 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Livros que mudaram o Mundo. Editorial Presença, 2010.

SPENCE, David. *Days of Dogs and Roses: the European Commission between external relations and foreign policy*. Revue des Affaires Européennes, Bruylant, 2009-2010/1.

SWEENEY, Mc. *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. 1^a edição, UK, Cambridge University Press, 1999.

VAN STADEN, Alfred. *The (ir)resistible temptation of privatizing security: A Dutch perspective*. Martinus Nijhoff Publishers, volume 19 - 2008.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. 3^a edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997.

RELATÓRIOS em LÍNGUA PORTUGUESA e ESTRANGEIRA

ACTAS DO 1^o SEMINÁRIO DE SEGURANÇA PRIVADA, Ministério da Administração Interna, Secretaria-Geral - Julho de 1999.

ANUÁRIO DO SECTOR DA SEGURANÇA, 2007, 2^a edição, Premivalor - Estudos, Investimentos e Participações Lda., Vendas Novas, 2007.

CONSEIL de L'EUROPE - Affaires Juridiques - *Privatisation du Contrôle de la Criminalité* - Strasbourg 1990.

COMPARATIVE OVERVIEW OF LEGISLATION - *Governing the private security industry in the EU*, 2002, www.coess.org

FOURTH WHITE PAPER – *The socio-economic add value of private security services in Europe*. CoESS and Aproser. Madrid, March 2013, www.coess.org

HAKALA, Jorma. *WHY REGULATE MANNED PRIVATE SECURITY?* - A report on the reasons and requirements for private security regulation as expressed by representatives of governments, industry associations and academia, member of CoESS – Confederation of European Security Service, February 2008, www.coess.org

LEITE, Inês Ferreira. *Uma Europa Unida, Um Mercado Único, Um Direito unificado?*. Relatório de Mestrado (policopiado), BFDUL, Lisboa, 2003.

LIVRO BRANCO DA ASP. *A participação da segurança privada na segurança geral da Europa*. CoESS/Uni-Europa. Dezembro de 2008.

PARLAMENTO DO REINO UNIDO. *European Union Committee 10th Report of Session 2007-08 The Treaty of Lisbon: an Impact Assessment*. Volume I: Report.

PRIVATE SECURITY IN EUROPE. *CoESS Facts and Figures, 2004 e 2008* www.coess.org

PRIVATE SECURITY SERVICES IN EUROPE. *CoESS Facts and Figures 2011*, www.coess.org

RELATÓRIO FINAL – *Modelos e Cenários*. Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa.

RELATÓRIOS ANUAIS DE SEGURANÇA PRIVADA 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, www.psp.pt/Pages/segurancaprivada

STUDY ON THE COMPETITIVENESS OF THE EU SECURITY INDUSTRY. European Commission, Brussels, November 2009.

THE EU INTERNAL SECURITY STRATEGY IN ACTION: Five steps towards a more secure Europe. Brussels. European Commission, November 2010,

THE REGULATION OF MANNED PRIVATE SECURITY: a transnational survey of structure and focus, March 2007.

WHITE PAPER AND GUIDELINES on Critical Infrastructure Security and Protection. 2011, www.coess.org

LEGISLAÇÃO NACIONAL

Constituição da República Portuguesa.

- Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro.
- Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril.
- Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro.
- Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.
- Lei n.º 29/2003, de 22 de Agosto.
- Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto.

- Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro.
- Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.
- Lei n.º 38/2008, de 08 de Agosto.
- Lei n.º 39/2009, de 30 de Julho.
- Lei n.º 12/2011, de 27 de Abril.
- Decreto-Lei n.º 298/79, de 17 de Agosto.
- Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro.
- Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto.
- Decreto-Lei n.º 138/94, de 23 de Maio.
- Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 Julho.
- Decreto-Lei n.º 309/98, de 14 de Outubro.
- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.
- Decreto-Lei n.º 313/2003, de 17 de Dezembro.
- Decreto-Lei n.º 314/2003, de 17 de Dezembro.
- Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.
- Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro.
- Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de Novembro.
- Decreto-Lei n.º 273-A/2006, de 14 de Dezembro.
- Decreto-Lei n.º 234/2007, de 19 de Junho.
- Decreto-Lei n.º 101/2008, de 16 de Junho.
- Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de Dezembro.
- Portaria n.º 772/1985, de 12 de Outubro.
- Portaria n.º 972/98, de 16 de Novembro.
- Portaria n.º 135/98, de 26 de Fevereiro.
- Portaria n.º 64/2001, de 31 de Janeiro.
- Portaria n.º 1325/2001, de 4 de Dezembro.
- Portaria n.º 1522-B/2002, de 20 de Dezembro.
- Portaria n.º 1522-C/2002, de 20 de Dezembro.
- Portaria n.º 485/2003, de 17 de Junho.
- Portaria n.º 421/2004, de 24 de Abril.
- Portaria n.º 734/2004, de 28 de Junho.
- Portaria n.º 1403-A/2006, de 15 de Dezembro.
- Portaria n.º 625/2007, de 27 de Julho.
- Portaria n.º 247/2008, de 27 de Março.
- Portaria n.º 383/2008, de 29 de Maio.
- Portaria n.º 840/2009, de 3 de Agosto.
- Portaria n.º 1084/2009, de 21 de Setembro.
- Portaria n.º 1142/2009, de 2 de Outubro.
- Portaria n.º 1334-B/2010, de 31 de Dezembro.

Regime jurídico da segurança privada e legislação complementar - Ministério da Administração Interna, Lisboa, 1999.

LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA

Tratado de Maastricht

Tratado de Amesterdão

Tratado de Nice

Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

Tratado de Lisboa

Tratado sobre o Funcionamento da UE (texto consolidado)

Tratado da UE (texto consolidado)

Carta dos Direitos Fundamentais da UE

JURISPRUDÊNCIA PORTUGUESA

Acórdão do STA n.º 7/2006, publicado no DR n.º 229, 1ª série, de 28 de Novembro de 2006.

JURISPRUDÊNCIA COMUNITÁRIA

C-114/97 – Acórdão do Tribunal de Justiça (quinta secção) de 29.OUT.1998 - Comissão vs. Espanha

C-355/98 – Acórdão do Tribunal de Justiça (quinta secção) de 09.MAR.2000 - Comissão vs. Bélgica

C-283/99 - Acórdão do Tribunal de Justiça (quinta secção) de 31.MAI.2001 - Comissão vs. Itália

C-171/02 – Acórdão do Tribunal de Justiça (quinta secção) de 29.ABR.2004 - Comissão vs. Portugal

C-189/03 – Acórdão do Tribunal de Justiça (primeira secção) de 07.OUT.2004 - Comissão vs. Holanda

C-514/03 – Acórdão do Tribunal de Justiça (primeira secção) de 26.JAN.2006 - Comissão vs. Espanha

C-465/05 – Acórdão do Tribunal de Justiça (segunda secção) de 13.DEZ.2007 - Comissão vs. Itália

T – 437/05 – Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (sexta secção) de 09.SET.2009 - Comissão vs. Brink's Security Luxembourg, SA

SÍTIOS NA INTERNET

[http://ec.europa.eu/rapid/press-release IP-12-863_pt.htm](http://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-12-863_pt.htm)

<http://legislacao.mai.gov.info>

<http://segurancaprivada.mai.gov.info>

<http://www.coess.org>

www.realintitutoelcano.org

<http://statewatch.org>

<http://www.psps.pt/pages/segurancaprivada>

ÍNDICE

Resumo	3
Abstract	4
Abreviaturas e Acrónimos	5
Metodologia	6
Introdução	8
Parte I – Enquadramento Conceptual	13
1. Segurança vs. Liberdade	13
2. Segurança Externa vs. Segurança Interna	18
3. Segurança Pública vs. Privatização	23
4. Segurança vs. Segurança Privada	26
Parte II - A Segurança Privada em Portugal	33
5. Génese	33
6. Exercício da Actividade	38
7. Evolução legislativa	41
7.1. O Decreto-Lei n.º 282/86, de 5 de Setembro	41
7.2. O Decreto-Lei n.º 276/93, de 10 de Agosto	42
7.3. O Decreto-Lei n.º 231/98, de 22 de Junho	43
7.4. O Decreto-Lei n.º 94/2002, de 12 de Abril	44
7.5. O Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro	44
7.6. O Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro	46
7.7. A Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto	47
7.8. O Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de Dezembro	48
8. Caracterização do Regime	48
8.1. Dos princípios a que está subordinada a actividade	52
8.1.1. Princípio da subsidiariedade	55
8.1.2. Princípio da tipicidade	56
8.1.3. Princípio da legalidade ou da competência	56
8.1.4. Princípio da não usurpação de poderes públicos	57
8.1.5. Princípio do respeito pelos direitos fundamentais	58
Parte III- A Segurança na União Europeia	61
9. Os dias da globalização	61
10. A União Europeia em busca de uma cultura estratégica de segurança	64
11. O Tratado de Lisboa	68

11.1. As alterações no domínio da Segurança e Defesa	68
11.2. A política de Segurança e Defesa	69
11.3. A Segurança Privada	78
11.3.1. A fase da harmonização normativa e da regulação	81
11.3.2. A posição do TJUE no que concerne a actividade de segurança privada	82
11.3.2.1. O Acórdão proferido no Processo C-465/05	83
11.3.3. Breve estudo comparado sobre o controlo da segurança privada na UE	91
11.3.4. Argumentos a favor da regulação e harmonização do sector	100
11.3.4.1. Constitucionais	100
11.3.4.2. De Interesse Público	101
11.3.4.3. Profissionais	102
CONCLUSÃO	103
Referências Bibliográficas	109